Die Sanktion der Gesetze
im deutschen (Reichs- und Landes-) Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt von

Alfons Schmidt
Referendar.

ACAD. LUGD. BAT. BIBL.

Borna-Leipzig
Buchdruckerei Robert Noske
1911.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Gretener.

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Entwicklung des Begriffes Sanktion nach der herrschenden Staatsrechtslehre = Erteilung des Gesetzesbefehls. 1
B. Der Begriff der Sanktion in den Verfassungsgesetzen = Anteil des Monarchen an der staatlichen Willensbildung. 10
C. Auffassung des Sanktionsrechtes vor Laband und seitens der Schriftsteller, welche die Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl verwerfen. 22
D. Ist eine Sanktion (= Gesetzesbefehl) durch ein bei der Feststellung des Inhalts nicht allein beteiligtes Organ erforderlich? 27
I. In den Monarchien, in denen noch keine moderne Verfassungsurkunde ergangen ist. 28
II. In den Monarchien, in denen die Verfassungsurkunde vor 1848 ergangen ist. 29
III. In den Monarchien, in denen die Verfassungsurkunde 1848 oder unmittelbar nach 1848 ergangen ist (besonders in Preußen) 39
IV. Im Deutschen Reiche. 55
V. In Elsaß-Lothringen. 68
VI. In den Freien Städten. 69
E. Ergebnis. 70

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41543112_0048

Literaturverzeichnis.

Affolter, Grundzüge des allgemeinen Staatsrechts. 1892.

Anschütz, Gerhard, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und des königlichen Verordnungsrechts im preußischen Staatsrecht. 1900. 2. Aufl. 1901.

Arndt, Adolf, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1901.

Arndt, Adolf, Verfassung des Deutschen Reiches. 2. Aufl. 1902.

Binding, Karl, Kritik von Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht. In der Kritischen Vierteljahrsschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1879 N. F. Bd. 2.

Bornhak, Konrad, Preußisches Staatsrecht. 1881.

Bornhak, Konrad, Allgemeine Staatslehre. 1896.

Bornhak, Konrad, Grundriß des deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. 1910.

Bornhak, Konrad, Die verfassungsmäßige Stellung des Deutschen Kaisers. Im Archiv für öffentliches Recht 1893 Bd. 8.

Bluntschli, Lehre vom modernen Staat. Bd. 2: Allgemeines Staatsrecht. 6. Aufl. 1886.

Böhlau, Hugo, Mecklenburgisches Landrecht. Bd. 1. 1879.

Brie, S., Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. Im Archiv für öffentliches Recht 1889 Bd. 4.

Brie, S., Theorie der Staatenverbindungen. 1886.

Brückner, W., Staats- und Verwaltungsrecht der freien und Hansestadt Lübeck. 1909.

Büsing, Otto, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Corpus juris Confoederationis Germanicae.

Dernburg, Heinrich, Pandekten. 7. Aufl.

Duguit et **Monnier,** Les Constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789. 1898.

Dyroff, Anton, Rechtssatzung und Gesetz, zunächst nach bayerischem Staatsrecht. In den Annalen des Deutschen Reiches 1889.

Errera, P., Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. 1909.

Fleischmann, Max, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen. 1898.

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. Leipziger Dekanatsprogramm. 1886.

Frormann, Walter, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. Im Archiv für öffentliches Recht 1899 Bd. 14.

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts. 3. Aufl. 1880.

Gierke, Otto, Kritik von Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 2. In Grünhuts Zeitschrift für das private und öffentliche Recht 1879 Bd. 6.

Gierke, Otto, Labands Staatsrecht und die deutsche Rechtswissenschaft. In Schmollers Jahrbuch 1883 Bd. 7.

Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. 1869.

Haenel, Albert, Zur Kritik der Begriffsbestimmung des Bundesstaats. In den Annalen des Deutschen Reiches 1877.

Haenel, Albert, Das Gesetz im formellen und materiellen Sinne. Studien. Bd. 2. 1888.

Hatschek, Julius, Englisches Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Hiersemenzel, E., Die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1867.

Jellinek, Georg, Gesetz und Verordnung. 1887.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre. 1900.

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1887.

Klügmann, Das Staatsrecht der Freien Hansestadt Lübeck. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Kolbow, Friedrich, Das Veto des Deutschen Kaisers. Im Archiv für öffentliches Recht 1890 Bd. 5.

Laband, Paul, Das Staatsrecht des Deutschen Kaisers. 4. Aufl. (zit.: Laband Bd. 1 ff.)

Laband, Paul, Deutsches Reichsstaatsrecht. Im Öffentlichen Recht der Gegenwart 1909.

Laband, Paul, Kritik von Liebenow, Die Promulgation. Im Archiv für öffentliches Recht Bd. 17.

Laband, Paul, Kritik von Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und in den konstitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches. Im Archiv für öffentliches Recht 1902 Bd. 17.

Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Leoni, Staatsrecht des Reichslandes Elsaß-Lothringen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Liebenow, Wilhelm, Die Promulgation. Greifswalder Diss. 1901.

Lukas, Josef, Die rechtliche Stellung des Parlaments in der Gesetzgebung Österreichs und der konstitutionellen Monarchien des Deutschen Reiches. 1901.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes. 1868.

Mejer, Otto, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. 1884.

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 6. Aufl. (Anschütz.) 1905.

Meyer, Georg, Der Anteil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung. In der Festgabe für Gneist 1889.

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht. 1873.

Pabst, Ernst, Die Sanktions- und Publikationsfrist der Gesetze. 1909.

Pröbst, Max, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten. In den Annalen des Deutschen Reiches 1882.

Rehm, Hermann, Allgemeine Staatslehre. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Rehm, Hermann, Das rechtliche Wesen der deutschen Monarchie. Im Archiv für öffentliches Recht 1909 Bd. 25.

v. Rönne, Ludwig, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat. 1859.

v. Rönne, Ludwig, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. 5. Aufl.

v. Rönne, Ludwig, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl.

Rosenberg, Werner, Die Sanktion der Reichsgesetze. In den Annalen des Deutschen Reiches 1900.

Rosin, Heinrich, Das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. 2. Aufl. 1895.

Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Schmid, Franz, Zur Auslegung des Art. 5 RV. In der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1899 u. 1901.

Schulze, Hermann, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 1881 u. 1886.

Schulze, Hermann, Das preußische Staatsrecht. 2. Aufl.

Seligmann, Ernst, Der Begriff des Gesetzes. 1886.

Seligmann, Ernst, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge. 1890.

v. Seydel, Max, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich. 2. Aufl. 1897.

v. Seydel, Max, Bayerisches Staatsrecht. 2. Aufl.

v. Seydel, Max, Besprechung von Labands Staatsrecht des Deutschen Reiches. In Holtzendorffs Jahrbuch N. F. 1878 Bd. 2.

Sievers, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Bremen. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Stoerk, Felix, Handbuch der deutschen Verfassungen. 1884.

Thudichum, Friedrich, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes. 1870.

Vauthier, Maurice, Staatsrecht des Königreichs Belgien. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

v. Völderndorff, Deutsche Verfassungen und Verfassungsentwürfe. In den Annalen des Deutschen Reiches 1890 S. 241 ff.

Westerkamp, Justus, Über die Reichsverfassung. 1872.

Westerkamp, Justus, Staatenbund und Bundesstaat. 1892.

Wolffson, Das Staatsrecht der Freien und Hansestadt Hamburg. In Marquardsens Handbuch des öffentlichen Rechts.

Zachariae, Das deutsche Staats- und Bundesrecht. 3. Aufl.

Zöpfl, Heinrich, Grundsätze des deutschen Staatsrechts. Teil 2. 5. Aufl. 1863.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 1895.

Verhandlungen der preußischen Kammern und des Reichstages.

A. Entwicklung des Begriffes Sanktion nach der herrschenden Staatslehre = Erteilung des Gesetzesbefehles.

Am einfachsten vollzieht sich der Gesetzgebungsvorgang in der absoluten Monarchie. Der Monarch verkündigt seinen Willen. Komplizierter gestalten sich die Verhältnisse in der unmittelbaren Demokratie. Hier faßt die Volksversammlung den Beschluß, der Vorsitzende muß ihn besonders verkündigen. An der eigentlichen Willensbildung ist aber hier nur ein einziges Organ, die Versammlung des souveränen Volkes, beteiligt. Der Vorsitzende, welcher das Gesetz verkündigt, ist nur ausführendes Organ. Ebenso ist es in der Repräsentativdemokratie, wo an die Stelle der Volksversammlung die von dem Volke gewählte Repräsentantenversammlung tritt oder die staatliche Willensbildung durch den übereinstimmenden Beschluß mehrerer gleichgeordneter Organe sich vollzieht. Doch gibt es auch Staaten, wo bei der Bildung des gesetzlichen Willens mehrere Organe in der Weise beteiligt sind, daß die einen ihren Willen mit unmittelbar verbindlicher Kraft für den Staat oder die ihm Unterworfenen äußern können (selbständige Organe), was den andern fehlt (unselbständige Organe), die selbständigen aber in ihrem Willensentschlusse durch die unselbständigen in der Weise beschränkt sind, daß sie ohne die Zustimmung derselben keinen rechtlich erheblichen Willen fassen können, oder ihre Willenserklärungen

der nachträglichen Genehmigung der unselbständigen Organe bedürfen.[1]) Auch können an der staatlichen Willensbildung beteiligte Faktoren repräsentiert sein durch vertretende sekundäre Organe. Je mehr Organe nun an der staatlichen Willensbildung beteiligt sind und je mehr diese ihrer Qualität nach differenziert sind (selbständige und unselbständige, primäre und sekundäre unmittelbare Organe), desto komplizierter wird sich die staatliche Willensbildung gestalten. Und es ist Sache der Rechtswissenschaft, darzutun, in welcher Weise die einzelnen Organe an der Willensbildung beteiligt sind, woraus wir dann wieder auf die Qualität der Organe werden schließen können.

Die Rechtswissenschaft entwickelt ihre Theorie an bestehenden rechtlichen Verhältnissen. Erst ist der Rechtszustand, dann erst wird sein Wesen erforscht. So ist es der deutschen Staatsrechtswissenschaft auch erst in der letzten Zeit gelungen, in den einzelnen deutschen Staaten den Anteil der einzelnen Organe an der Gesetzgebung wissenschaftlich zu erforschen und zu präzisieren.

An der Hand der in Deutschland bestehenden Verfassungen hat nun Laband[2]) die einzelnen Stadien des Gesetzgebungsvorganges in bezug auf ihre staatsrechtliche Bedeutung in ein System gebracht, welches von der heutigen Staatsrechtswissenschaft fast allgemein anerkannt wird. Laband unterscheidet bei der Entstehung eines Gesetzes vier Stadien: Feststellung des Gesetzesinhalts, Erteilung des Gesetzesbefehles, Ausfertigung, Verkündigung. Für die folgende

[1]) Die hier angeführten Organbegriffe sind entnommen aus Jellinek, Allgem. Staatslehre S. 498 ff., Gesetz und Verordnung S. 205 ff.

[2]) vgl. Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 2 S. 3 ff., Deutsches Reichsstaatsrecht S. 110 ff.

Arbeit kommt hauptsächlich in Betracht die Differenzierung zwischen Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls. Diese Differenzierung ergibt sich daraus, daß bei der Gesetzgebung neben dem selbständigen Staatsorgan, welches entweder Träger der Staatsgewalt ist oder den Träger der Staatsgewalt repräsentiert, auch unselbständige Organe mitwirken, ohne deren Zustimmung das Gesetz nicht erlassen werden darf. Es vollzieht sich demnach die staatliche Willensbildung in der Weise, daß zwischen dem selbständigen Organe und den unselbständigen der Inhalt des Gesetzes vereinbart wird und dann das selbständige vermöge seiner Fähigkeit, seinen Willen mit unmittelbar verbindlicher Kraft für den Staat und die Untertanen äußern zu können, diesen Willen faßt. Sein Wille ist der entscheidende. Ohne die Zustimmung des unselbständigen Organs ist er aber belanglos. Diese theoretische Differenzierung hat große Mißverständnisse hervorgerufen, indem man sagte, man könne nicht die einzelnen Stadien der Gesetzgebung in einer so formalistischen Weise auseinanderreißen, denn es hätten sämtliche bei der staatlichen Willensbildung beteiligten Organe wirklich Anteil an dem Willen, nicht nur Anteil an dem Objekt des Willens.[1]) Demgemäß heißt es bei Schulze[2]): „Feststellung eines Rechtssatzes bedeutet nicht nur Aufstellung eines theoretischen Satzes oder eines wissenschaftlichen Axioms, sondern einer rechtsverbindlichen Norm, die den Befehl, ihr zu folgen, notwendig in sich trägt“.[3])

---

[1]) Gierke in Grünhuts Zeitschr. f. d. private u. öffentl. R. Bd. 6 S. 229; Schulze, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts Bd. 1 S. 527; Affolter, Grundzüge des allgem. Staatsrechts S. 69.

[2]) Schulze, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts S. 527.

[3]) Gierke (in Grünhut Bd. 6 S. 529, Schmollers Jahrb. Bd. 7 S. 1176) unterscheidet beim ganzen Gesetzgebungsprozeß nur zwei Stadien, die

Demgegenüber ist zu sagen: Laband hat die begriffliche Unterscheidung zwischen Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls nicht getroffen, um in rabulistischer Weise den Gesetzgebungsprozeß auseinanderzuzerren, sondern um die im komplizierteren Staatswesen bestehenden Zustände (namentlich in den konstitutionell beschränkten Monarchien, wo der Monarch bei der Feststellung des Rechtssatzes an die Zustimmung der Volksvertretung gebunden ist) zu erklären. Laband[1]) selbst sagt, daß die Unterscheidung der beiden Vorgänge ohne jede staatsrechtliche Bedeutung sein kann, daß Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls in einen Akt zusammenfallen können, wie in der souveränen Volksversammlung und in der absoluten Monarchie, was Meyer[2]) mit Recht auch auf die Staatswesen ausdehnt, in denen mehrere gleichberechtigte Organe in verfassungsmäßigem Zusammenwirken die gesetzgebende Gewalt ausüben. Dann sagt Laband,[3]) auch die Feststellung des Gesetzesinhalts sei ein notwendiger Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses und unterscheide sich dadurch wesentlich von der Resolution eines Deutschen Juristentages oder der Aufstellung eines wissenschaftlichen Axioms, da sie zugleich die staatsrechtliche Vorbedingung für die Sanktion des Gesetzes realisiere: „Die Volksvertretung stimmt allerdings nicht nur zu, daß der Gesetzentwurf diesen be-

---

gehörige Bildung und den gehörigen Ausspruch des gesetzgeberischen Willens, gibt aber für die konstitutionelle Monarchie zu, daß die Volksvertretung geringere Rechte bei der staatlichen Willensbildung hat als der Monarch.

[1]) Laband Bd. 2 S. 4.

[2]) Meyer, Anteil S. 31.

[3]) Laband Bd. 2 S. 5 Anm. 2.

stimmten Inhalt habe, sondern auch, daß er durch die Sanktion des Monarchen umgewandelt werden könne und solle". Dadurch stimmt Laband vollständig mit den entgegengesetzten Ansichten, besonders Schulze, überein.[1]) Da nun Gierke[2]) die Sanktion als einen unentbehrlichen Begriff für das Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie bezeichnet, hier also die Differenzierung anerkennt, so stimmt Laband auch mit ihm überein; denn es ist bedeutungslos für die Entscheidung eines konkreten Falles, ob ich sage: „Die gesetzliche Willensbildung vollzieht sich in zwei Akten, Feststellung des Gesetzesinhalts und Ausstattung desselben mit dem Gesetzesbefehl, beide können tatsächlich uno actu erfolgen", oder ob ich sage: „Die gesetzliche Willensbildung vollzieht sich in einem Akte: Ist aber außer dem selbständigen Organ noch ein anderes, unselbständiges Organ beteiligt, so vollzieht sie sich in zwei Akten, von denen die Willensäußerung des selbständigen der entscheidende Willensakt ist".

Wie nun Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls zusammenfallen können, so kann auch die Erteilung des Gesetzesbefehls mit der Ausfertigung und Verkündigung zusammenfallen, und es erübrigt sich für uns die Frage, wann die Erteilung des Gesetzesbefehls erfolgt, nachdem erst einmal der Gesetzesinhalt festgestellt ist.[3])

Da Laband den Begriff des Gesetzesbefehls an der Hand des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie ent-

[1]) Ebenso denkt sich die Differenzierung Binding, Handb. des Strafrechts 1885 S. 197 Anm. 3, Krit. VSchr. N. F. Bd. 2 S. 549ff.; Brie, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 19; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 314—320; Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 320; Sarwey, Allgem. VerwR. S. 24, 25.

[2]) In Grünhuts Zeitschr. Bd. 6 S. 229.

[3]) Anerkannt auch von Laband Bd. 2 S. 20 Anm. 1.

wickelt hat, wo die Erteilung des Gesetzesbefehls dem Monarchen zukommt und dieses Recht des Monarchen herkömmlicherweise Sanktion genannt wird, so gebraucht Laband für den Begriff „Gesetzesbefehl" die Bezeichnung „Sanktion".[1])

Wenn im folgenden von Sanktion gesprochen wird, so geschieht dies nur dann, wenn die Erteilung des Gesetzesbefehls einem Organe zukommt, welches nicht allein bei der gesetzlichen Willensbildung beteiligt ist,[2]) wenn also, um mit Laband und der herrschenden Lehre zu reden, bei der Feststellung des Gesetzesinhalts auch andere Organe beteiligt sind, welche von der Erteilung des Gesetzesbefehls ausgeschlossen sind.

---

[1]) Laband Bd. 2 S. 3, Reichsstaatsrecht S. 110.

[2]) Diese Unterscheidung stimmt dann überein mit der von Zorn, Staatsrecht Bd. 1 S. 410; Seydel in Holtzendorffs Jahrb. 1878 S. 174, Komm. z. RV. S. 116, bayer. Staatsrecht 2. Aufl. S. 311; Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 38, Bd. 2 S. 117, 118, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 159; Arndt, Verf. S. 107; v. Gerber, Grundzüge S. 150f.; Georg Meyer, Lehrb. S. 560, Anteil der Reichsorgane S. 18; Bornhak, Preuß. Staatsrecht S. 176, Grundriß S. 172, Allgem. Staatslehre S. 175; v. Dyroff, Annalen des Deutschen Reichs 1889 S. 845; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 187; Brie, Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 19, 20; Otto Mejer, Einleitung in das deutsche Staatsrecht S. 298/99; Gareis, Allgem. Staatsrecht S. 16; Rehm, Allgem. Staatslehre S. 252; Pabst, Die Sanktions- und Publikationsfrist des Gesetzes S. 1f.; Binding, Krit. VSchr. 1879 S. 550; Probst, Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge, Annalen des Deutschen Reichs 1882 S. 287; Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen S. 54ff.

Dagegen nur Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers 1886 S. 15; Rehm, Arch. f. öffentl. R. Bd. 25 S. 403; Frormann, Die Beteiligung des Kaisers, Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 86—89; Seligmann, Abschluß und Wirksamkeit der Staatsverträge S. 260f., der in seinem früheren Werk „Der Begriff des Gesetzes" (S. 131) noch Anhänger der herrschenden Lehre war.

Auch hat zu Mißverständnissen der Umstand geführt, daß Laband die Feststellung des Gesetzesinhalts „Schaffung des Rechtssatzes“ und den Gesetzesbefehl „Ausstattung des Rechtssatzes mit verbindlicher Kraft“ benennt, so vor allem bei Binding[1]) und Seydel.[2]) Seydel sagt: „Der Unterscheidung zwischen Rechtssatz und Gesetzesbefehl im Sinne einer Nebenordnung steht entgegen, daß ein Satz zum Rechtssatze erst durch die Ausstattung mit verbindlicher Kraft wird“.[3])

Mißverstanden und dadurch ad absurdum geführt ist die herrschende Lehre noch von Lukas[4]) und Liebenow,[5]) indem diese den Gesetzesbefehl mit der feierlichen formellen Erklärung desselben verwechseln (Gesetzesbefehl im formellen Sinne nach Rehm, Arch. Bd. 25 S. 403: „Der für die konstitutionelle Monarchie allein anwendbare Begriff von Sanktion“ — wenn man sagt, daß Monarch und Volksvertretung gleichgestellte Organe sind —). Laband[6]) sagt: „Da die gesetzgebende Gewalt des Staates identisch ist mit der Staatsgewalt, so ergibt sich, daß nur der Träger der Staatsgewalt Gesetzgeber sein, d. h. den Gesetzen die Sanktion erteilen kann. In der Sanktion kommt der staatliche Herrscherwille unmittelbar zum Ausdruck“. Für das Deutsche Reich schreibt er dieses Sanktionsrecht dem Bundesrat zu, als dem Organ, welches bei der Gesetzgebung den Souverän des Reiches, die

---

[1]) Krit. VSchr. N. F. Bd. 2 1879 S. 549.

[2]) Seydel in Holtzendorffs Jahrb. 1878 S. 174.

[3]) Hierauf wird besonders hingewiesen von Laband (Bd. 2 S. 5 Anm. 2, Reichsstaatsrecht S. 110 Anm. 1) und Seligmann (Begriff des Gesetzes S. 131, 132).

[4]) Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 196ff.

[5]) Liebenow, Die Promulgation S. 15ff.

[6]) Laband Bd. 2 S. 26.

Gesamtheit der verbündeten Regierungen vertritt.[1]) Weiter unten schreibt Laband[2]): „Wenn der Reichstag einem Reichsgesetze die Zustimmung erteilt und der Bundesrat dasselbe definitiv genehmigt, sanktioniert hat, so sind die materiellen Voraussetzungen für den Erlaß des Gesetzes gegeben. Es bedarf das Gesetz aber, um rechtlich wirksam werden zu können, einer sinnlich wahrnehmbaren authentischen und solennen Erklärung, einer äußeren, seine rechtmäßige Entstehung verbürgenden und bestätigenden Form. Der Bundesratsbeschluß ist nun ein Beschluß, daß dieser Befehl im Namen des Reiches erlassen werden soll. Die formelle Erklärung des Gesetzgebungswillens des Reiches, die Ausfertigung und Verkündigung des Reichsgesetzes ist vielmehr durch Art. 17 dem Kaiser übertragen". Dadurch, daß nun Laband die Erteilung des Befehls, d. h. die solenne Erklärung, dem Kaiser zuschreibt, widerspräche er seiner eigenen Lehre. Aus diesem „Widerspruch", der von Lukas und Liebenow gleichzeitig entdeckt worden ist, stellt Liebenow,[3]) indem er die bevorrechtigte Stellung des Bundesrats weiterhin anerkennt, seine Definition für Sanktion fest als „Zustimmung und Entschluß zum Erlaß des Gesetzesbefehles". Lukas dagegen schließt daraus, da der Kaiser formell den Gesetzesbefehl erläßt, daß der Sanktionsbeschluß des Bundesrats, d. h. der Beschluß, durch den das Gesetz an den Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung weitergegeben wird,[4]) „bei Lichte besehen nichts anderes ist als dessen Erklärung, daß er den Gesetzesinhalt wolle". „Wir kommen mithin an der Hand

[1]) Laband Bd. 2 S. 29.

[2]) Laband Bd. 2 S. 37.

[3]) Liebenow S. 20.

[4]) Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 201 ff.

der Labandschen Theorie immer wieder zur Degradation des Bundesrats zu einem bloßen Oberhause.“ Laband und seine Anhänger sähen nicht, daß Sanktion und Gesetzesbefehlserteilung zwei verschiedene Begriffe seien. Sanktion ist nämlich nach Lukas[1]) „einerseits die Willenserklärung des Monarchen über den Gesetzesinhalt, andererseits aber auch die Mitteilung, Botschaft, daß das Parlament die inhaltsgleiche Willenserklärung abgebe“. Laband hätte demnach Bundesrat und Reichstag, Monarch und Parlament in bezug auf Gesetzesinhalt und auf Gesetzesbefehl juristisch koordiniert.[2]) Dagegen ist folgendes zu sagen: Die Gesetzgebung erscheint nach außen hin als ein einheitlicher Akt des Staates. Bei der Gesetzgebung können mehrere Organe beteiligt sein. Ein oder mehrere Organe geben den entscheidenden Willen, das sind diejenigen Organe, welche Träger der Staatsgewalt sind oder den Träger der Staatsgewalt repräsentieren (Senat und Bürgerschaft in den Hansestädten), nachdem der Inhalt des Gesetzes mit den unselbständigen, die Souveränität beschränkenden Organen vereinbart ist. Welches Organ aber den auf diese Weise gebildeten, einheitlichen Willen des Staates als solchen der Öffentlichkeit gegenüber erklärt, ist gleichgültig. Dieses Organ — im Deutschen Reiche der Kaiser — handelt auf Grund der Verfassung; und wenn es den Willen des Staates erklärt, „befiehlt“, so handelt es hierbei lediglich als mitteilendes Organ, als Bote. Lukas[3]) selbst, welcher annimmt, daß durch Vermittlung des Monarchen das Parlament seinen Willen unmittelbar den Untertanen gegenüber erklärt, trotzdem in der Formel als allein Befehlender der

[1]) Lukas S. 127.

[2]) Lukas S. 207.

[3]) Lukas S. 120, 127.

Monarch auftritt, gibt dadurch zu, daß von verschiedenen Organen des Staates das eine den Befehl materiell erteilen kann, das andere ihn an die Untertanen mitteilen soll. Diese ganze Polemik ist also nichts als ein Mißverständnis jener Labandschen Stellen.

Bevor ich zu dem Hauptteil der Arbeit übergehe, d. h. bevor ich erörtere, ob der eben festgestellte Begriff der Sanktion für das Deutsche Reich und Landesstaatsrecht zutrifft, stehen noch zwei Fragen zur Untersuchung:

Ist das Wort Sanktion in den Verfassungen immer die Bezeichnung für den eben entwickelten Begriff gewesen? Das soll unten unter B erörtert werden.

Hatte die frühere Staatsrechtswissenschaft von dem eben entwickelten Begriff eine klare Vorstellung und durch welche Worte drückte sie diese Vorstellung aus? Wie suchen diejenigen, welche den Begriff Sanktion ganz verwerfen oder dessen Anwendbarkeit im bestimmten Falle leugnen, dem tatsächlichen Vorliegen eines besonderen Sanktionsrechtes gerecht zu werden? Das soll weiter unten unter C erörtert werden.

B. Der Begriff der Sanktion in den Verfassungsgesetzen = Anteil des Monarchen an der staatlichen Willensbildung.

Die erste Verfassung, in welcher uns das Wort Sanktion entgegentritt, ist die französische von 1791. Die einschlägigen Bestimmungen derselben sind[1]):

---

[1]) Duguit et Monnier, Les Constitutions de la France depuis 1789 p. 7 u. 21.

Titre III: Des Pouvoirs Publics.

Art. 1: La Souveraineté est une indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation; aucune section du Peuple, ni aucun individu, ne peut s'en attribuer l'exercice.

Art. 2: La Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation. — La Constitution française est représentative: les représentants sont le Corps législatif et le Roi.

Art. 3: Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée Nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du Roi, de la manière qui sera déterminée ci — après.

Titre III Chapitre III: De l'exercice du Pouvoir législatif. Section III: De la Sanction royale.

Art. 1: Les décrets du Corps législatif sont présentés au Roi, qui peut leur refuser son consentement.

Art. 2: Dans le cas où le Roi refuse son consentement, ce refus n'est que suspensif. — Lorsque les deux législatures qui suivront celle qui aura présenté le décret, auront successivement représenté le même décret dans les mêmes termes, le Roi sera censé avoir donné la sanction.

Aus dem Texte der Verfassung selbst geht hervor, daß Sanktion hier nicht dieselbe Bedeutung hat wie der oben unter A erörterte Begriff. Sanktion ist hier gleich consentement. Consentement du Roi ist aber in dieser Verfassung nicht von der Bedeutung des Erlasses des Gesetzesbefehls. Es wird hier zwar durch die Sanktion die staatliche Willensbildung vollendet, sie ist ein Teil der Gesetzgebung, während die Promulgation bereits zur Vollziehung gerechnet wird. Aber der König der französischen Verfassung von 1791 ist nicht

Träger der Staatsgewalt. Träger der Staatsgewalt ist das Volk, welches die Ausübung derselben an sekundäre Organe, nämlich an das Corps législatif, den König und die gewählten Richter delegiert hat. Die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt ist nach dem Wortlaute der Verfassung delegiert an das Corps législatif und an den König, beide erscheinen zunächst als gleichberechtigte Organe. Aber der Anteil des Königs ist geringer als der des Parlaments. Die Zustimmung des Königs kann, wenn er sie verweigert, ersetzt werden durch einen dreimaligen Parlamentsbeschluß. Dem König steht in der Tat nur ein suspensives Veto zu. Der Befehl des Königs „Nous voulons et ordonnons" ist ein Teil der Promulgation und wird zur Exekutive gerechnet. Er erfolgt (muß erfolgen) nach der staatlichen Willensbildung, auch wenn das Gesetz ohne die Zustimmung des Königs zustande gekommen ist.[1])

Alsdann erscheint das Wort „Sanction" in der Constitution v. 6. 4. 1814 und in der Charte v. 4. 6. 1814. In der ersteren ist die Beteiligung des Königs ein der der Kammern gleichwertiger Akt. Anders dagegen in der oktroyierten Charte. Ob „Sanction" hier Erlaß des Gesetzesbefehls bedeutet, oder ob es eine andere Bedeutung hat, läßt sich direkt nicht sagen. Aber es läßt sich beweisen, daß die Stellung des Königs bei der Gesetzgebung hier eine wesentlich andere ist als in der Verfassung von 1791.[2]) Die Verfassung ist vom König aus eigener Machtvollkommenheit gegeben, oktroyiert. Sie trägt darum den Namen Charte

[1]) Richtig Rosenberg, Annalen des Deutschen Reiches 1900 S. 580; Meyer, Anteil S. 22.

[2]) Lebon, Das Staatsrecht der franz. Republik S. 15; Duguit et Monnier S. LXXXIII.

im Gegensatz zur Constitution, der mit dem Volke als einem gleichberechtigten Faktor vereinbarten Verfassung. Der König ist hier Träger der Staatsgewalt. Er ist aber in der Ausübung derselben beschränkt zugunsten des Volkes, d. h. er hat sich selbst beschränkt. Der Eingang der Verfassung: „Nous avons volontairement" sagt dieses deutlich. Im Art. 14,[1]) welcher überschrieben ist „Formes du Gouvernement du Roi" und wo die einzelnen Rechte des Königs außer der Gesetzgebung einzeln aufgezählt sind, steht an der Spitze der Satz: Der König ist Oberhaupt des Staates. Die Initiative bei der Gesetzgebung hat der König: Art. 16. Die Kammern können an den König die Bitte richten, eine Vorlage zu proponieren: Art. 18. Wenn eine Proposition angenommen ist, gelangt sie an den König: Art. 21. Jetzt lautet Art. 22: „Le roi seul sanctionne et promulgue les lois". Wir haben also hier beim Zustandekommen des Gesetzes drei Stadien: Erstens die Beratung der Kammern und deren Zustimmung auf Grund der königlichen Prärogative, zweitens die Sanktion, drittens die Promulgation. Warum wird nun der Entwurf dem König noch einmal vorgelegt? Der König, der die Proposition gemacht hat, muß jetzt sehen, ob er den Gesetzesbefehl erteilen kann. Die Erteilung des Gesetzesbefehls wäre im Gesetz nicht enthalten, es sei denn, daß man das Wort „sanctionne" auf dieses bezieht. Auch Rosenberg[2]) gesteht zu, daß Sanction hier die Bezeichnung für den Anteil des Königs an der staatlichen Willensbildung ist. Er bestreitet aber, daß der Wille des Königs eine andere Qualität besitzt als der Wille der Kammer. Er leitet dieses her aus dem Worte „collectivement" in Art. 15. Dagegen ist jedoch nur

[1]) Duguit et Monnier S. 184.

[2]) Annalen 1900 S. 582.

einzuwenden, daß Frankreich damals eine konstitutionell beschränkte Monarchie war. Wenn Rosenberg ebenda sagt, das französische Recht könne die Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl nicht machen, weil es unter Gesetz keine Rechtsnorm, Gesetz im materiellen Sinne, sondern nur die formelle Willenserklärung des Staates verstehe, so verkennt er damit, daß die herrschende Lehre die Unterscheidung zwischen Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls gerade zur Erklärung des konstitutionellen Gesetzgebungsverfahrens geschaffen hat, also gerade für die formellen Gesetze. Im Staatsrecht der französischen Monarchie von 1814 bedeutet Sanction also die königliche Rechtswillenserklärung, und da der König allein Träger der Staatsgewalt ist, Erteilung des Gesetzesbefehls.[1])

Noch mehr prägt sich dieses aus in den deutschen Verfassungen vor 1848. In ihnen zeigt sich das auf dem Karlsbader Kongreß so genannte „monarchische Prinzip".[2]) Diese Verfassungen sind begründet gemäß des Art. 57 WSA.,[3]) wonach die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben und der Souverän durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden sein sollte. Dieser Grundsatz steht in einem scharfen Gegensatz zu dem vor und während der Revolution in Frankreich vertretenen Prinzip der Teilung der Gewalten. Es werden zwar einzelne Gewalten hinsichtlich ihrer Ausübung delegiert, sie gehen aber sämtlich von dem Monarchen aus, ebenso wie sie in der Verfassung von 1791 von der Nation ausgingen. Wenn nun

[1]) In diesem Sinne auch Rehm, Allgem. Staatslehre S. 252.

[2]) v. Meyer, Corp. Jur. Conf. Germ. II Nr. XXIX p. 90, 91.

[3]) v. Meyer, Corp. Jur. Conf. Germ. II Nr. XXXI p. 109.

in den einzelnen Staaten Verfassungen ergingen, so sind die Beschränkungen des Königs nicht weiter zu fassen, als dieses in der Verfassung ausdrücklich ausgesprochen ist. Heißt es nun in der württembergischen Verfassung § 4: „Der König ist Haupt des Staates, vereinigt in sich alle Rechte der Staatsgewalt und übt sie unter den durch die Verfassung festgesetzten Bestimmungen aus;[1]) § 88: „Ohne Zustimmung der Stände kann kein Gesetz gegeben, aufgehoben, abgeändert oder authentisch erläutert werden";[2]) § 172 VI: „Der König allein sanctioniert und verkündet die Gesetze unter Anführung der Vernehmung des Staatsministeriums und der erfolgten Zustimmung der Stände"[3]) — so ist damit dieser Grundsatz auf das präziseste ausgedrückt. Wenn hier der § 172 für die Tätigkeit des Königs bei der Gesetzgebung das Wort Sanction gebraucht, so ist es die Bezeichnung dafür, was wir Erteilung des Gesetzesbefehls nennen. „Die Kammern geben ihre Zustimmung" heißt dann: Die Kammern geben ihre Zustimmung zu der Entstehung des Gesetzes, sie wünschen, daß der König diesem Entwurf den Gesetzesbefehl erteile, daß dieser Entwurf durch den Willen des Königs Gesetz werde — Ausdrücke, die wir nach der oben unter A erledigten Streitfrage synonymisch gebrauchen können, ohne damit den Kammern eine qualitativ verschiedene Mitwirkung an der Gesetzgebung zuzuschreiben.

Da das Wort Sanction immer die Bezeichnung für die Mitwirkung des Königs bei der „Bildung des gesetzgeberischen Willens" gewesen ist, so liegt kein Grund vor, sie plötzlich als den feierlichen Ausspruch des Gesetzesbefehls zu be-

[1]) Stoerk S. 172.
[2]) Stoerk S. 182.
[3]) Stoerk S. 195.

zeichnen, was neuerdings Rehm[1]) getan hat. Da Rehm hier die Staatsgewalt zwischen Krone und Volk geteilt wissen will (welche Frage unten näher erörtert werden wird) und demnach Krone und Parlament an der Erteilung des Gesetzesbefehls gleichen Anteil haben müßten,[2]) so kommt er zu dem Schluß, „Sanktion“ könne nur „Vollzug, d. h. feierliche Erklärung“, bedeuten, und die „Sanktion“, offenbar gleich Verkündigung des erfolgten Gesetzesbefehls, werde erteilt, nachdem der Gesetzesbefehl, die materielle Sanktion, von König und Kammern bereits gemeinsam dem Gesetzentwurf beigefügt ist. Wenn man sagt, „die gesetzgebende Gewalt wird von König und Landtag gemeinsam ausgeübt“, und dann: „der König sanktioniert die Gesetze“, so muß „sanktionieren“ in der Tat etwas anderes bedeuten. Das liegt aber an der unrichtigen Auffassung des Obersatzes. Setzt man dafür den oben entwickelten Satz ein „der König erläßt die Gesetze unter Zustimmung des Landtags“, so liegt kein Grund vor, unter Sanktion etwas anderes zu verstehen als den Anteil des Königs an der staatlichen Willensbildung.

Der Satz „der König sanktioniert die Gesetze und verkündigt sie . . .“ bezieht sich m. E. mehr auf den Gang der Gesetzgebung. Durch diesen Satz wird nicht das Sanktionsrecht des Königs gesetzlich geregelt. Vielmehr wird der schon vorher durch die Sätze: „Der König ist Träger der Staatsgewalt“, „Der König erläßt die Gesetze mit der Zustimmung der Kammern“ bezw. „Die gesetzgebende Gewalt wird von König und Kammern gemeinsam ausgeübt“ materiell als Erteilung des Gesetzesbefehls festgestellte Anteil des

[1]) Arch. f. öffentl. R. Bd. 25 S. 393, 396, 403, 404.

[2]) Rehm (S. 403) nennt den Gesetzesbefehl in diesem Sinne „materiellen Gesetzesbefehl“.

Königs an der Bildung des staatlichen Willens hier nur nochmals erwähnt, und zwar diesmal ausdrücklich mit dem Worte benannt, welches auch die Wissenschaft stets in diesem Sinne gebrauchte, mit dem Worte Sanktion. Durch diese nochmalige, und zwar ausdrückliche Anführung der Sanktion des Königs in der Verbindung mit der Verkündigung durch den König soll m. E. durch das Gesetz das Recht der Hinterhand des Königs normiert werden. Der König vereinbart den Gesetzesinhalt mit den Kammern; jetzt, nachdem die Kammern ihre Zustimmung erteilt haben, spricht der König das entscheidende Wort: er sanktioniert das Gesetz und verkündigt es.

Hierdurch dürfte bewiesen sein, daß sich die beiden erwähnten Verfassungssätze nicht widersprechen, Rehms Behauptung also widerlegt sein.

Ob Sanktion hier auch die feierliche Erklärung des Gesetzesbefehls mitumfaßt, dürfte besonders an der Hand der bayrischen Verfassung Titel VII § 30[1]) zu verneinen sein. Dagegen erlangen diejenigen, an welche das Gesetz sich richtet, Kenntnis von der Erteilung der Sanktion erst durch den Ausspruch derselben (in Bayern „Erlaß"), die „formelle Sanktion" im Sinne Rehms. Daß materielle Sanktion und formelle Sanktion in der Regel zusammenfallen, daß in manchen Verfassungen das Wort „Sanktion" vielleicht die materielle und formelle Sanktion umfaßt, ist kein Grund dafür, das Wort „Sanktion" nur auf die formelle Sanktion zu beziehen. Die Ansicht, daß Sanktion hier stets nur die materielle Sanktion bedeute, vertritt Liebenow.[2]) Er bezeichnet als Sanktion „die Zustimmung (zum Gesetzesinhalt) und Entschluß

[1]) vgl. Dyroff, Annalen des Deutschen Reiches 1889 S. 847.

[2]) Liebenow S. 20.

zum Erlaß des Gesetzesbefehls“. Den Terminus „Erlaß des Gesetzesbefehls“ gebraucht er nur für die formelle Erklärung desselben.

Sanktion in diesen Verfassungen ist also stets die Bezeichnung für den Anteil des Königs an der materiellen Bildung des staatlichen Willens, und da der Anteil des Königs an der Bildung des staatlichen Willens die alleinige Erteilung des Gesetzesbefehls ist, nachdem der Gesetzesinhalt mit den Kammern vereinbart ist, so deckt sich hier der Begriff Sanktion mit dem von uns unter A entwickelten.

Sehr bestritten ist dagegen die Bedeutung des Wortes Sanktion in der belgischen Verfassung. Die belgische Verfassung, welche ähnlich wie die französische von 1791 von einer Dreiteilung der Gewalten mit Delegation an bestimmte Organe ausgeht, teilt die gesetzgebende Gewalt dem König und den beiden Kammern zu. Alle drei (chacune des trois branches du pouvoir législatif) haben das Recht der Initiative. Der König hat nur die in der Verfassung aufgezählten Rechte, unter diesen nach Art. 69 das der „Sanktion“ und der „Promulgation“. Fest steht, daß der König die Sanktion verweigern kann, also ist sie ein Akt der Bildung des gesetzgeberischen Willens, nicht ein Akt der Exekutive, zu der der gehörige Ausspruch des zustande gekommenen gesetzgeberischen Willens zu zählen wäre.[1]) Ob die „Sanktion“ hier gleichbedeutend ist mit Erlaß des Gesetzesbefehls, entscheidet sich nach der rechtlichen Stellung des Königs. Es ist nun nicht gesagt, daß das Volk dem König nicht allein den Charakter eines selbständigen Staatsorgans, neben dem die Kammern

[1]) Ebenso Vauthier, Staatsrecht des Königreichs Belgien S. 78; Errera, Staatsrecht des Königreichs Belgien S. 53, 54; bei beiden wird die Sanktion von der Verkündigung derselben getrennt.

nur als unselbständige erscheinen, geben kann, so daß dem König allein die gesetzgebende Gewalt innewohnte, aber die Wahrscheinlichkeit, daß dieses geschieht bezw. geschehen sollte, ist doch sehr gering. Es wird das Volk sich nicht eine Verfassung aufbürden, wo es sämtliche Rechte der Staatsgewalt einem einzigen unverantwortlichen Organe, dem Monarchen, überträgt. Wo in einer solchen Verfassung ein Recht dem Monarchen nicht ausdrücklich übertragen ist, da steht es ihm nicht zu, sondern die Vermutung spricht für das Parlament.[1]) Ist aber eine Funktion König und Parlament von der Verfassung gemeinschaftlich übertragen, so wird sie wohl beiden zu gleichem Anteile zustehen.

In Belgien sind König und Kammern unmittelbar selbständige Organe.[2]) Sie stehen sich hinsichtlich der Legislative rechtlich gleich, also haben auch die Kammern Anteil an dem Erlaß des Gesetzesbefehls. Nicht anzunehmen ist daher die Meinung Rehms,[3]) daß die Kammern allein die entscheidende Willenserklärung abgeben, wenn auch der König die Sanktion vermöge des parlamentarischen Regimes nie verweigert hat.[4]) Andererseits ist auch nicht zuzugeben, daß der König allein den Gesetzesbefehl erteilt, wie Brie annimmt.[5]) Wenn auch die Gesetzentwürfe, die der königlichen Initiative entsprungen sind, wieder an den König zurückgehen, so bedeutet das lediglich, daß der König hinsichtlich der Abgabe seiner Erklärung das Recht der Hinterhand hat, nicht aber, daß er allein Träger der Staatsgewalt

---

[1]) s. auch Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 211.

[2]) Errera S. 53; Liebenow S. 27 ff.; Meyer, Anteil S. 21 ff.

[3]) Rehm, Allgem. Staatslehre S. 295 Anm. 7.

[4]) s. Errera S. 53.

[5]) Brie, Arch. f. öffentl. R. Bd. 6 S. 17, 18.

ist oder als selbständiges Organ den Träger der Staatsgewalt repräsentiert. Wenn die belgische Publikationsformel (Gesetz v. 18. 4 1898) für die Tätigkeit der Kammern das Wort „voter“ gebraucht, im Gegensatz zu dem „décreter“ der französischen Verfassung von 1791, so ist dies m. E. eher ein Zeichen dafür, daß nach der französischen Verfassung der König gar keinen Anteil an der Bildung des gesetzgeberischen Willens hatte, sondern die Kammern allein den Gesetzesbefehl erteilten und dieses durch den verschiedenen Gebrauch der Worte ausgedrückt werden sollte. Die Aufeinanderfolge von König und Kammern in der Sanktionsformel unter Voranstellung des Votums der Kammern,[1]) worauf Liebenow hinweist,[2]) deutet die Gleichstellung von König und Kammern an und legt andererseits auch nicht das Schwergewicht auf die Tätigkeit der Kammern, was Bornhak behauptet.[3]) König und Kammern sind also gleichgeordnete Organe. Sollte sich dagegen durch andere Gründe der Nachweis erbringen lassen, daß in der belgischen Verfassung das Recht der Erteilung des Gesetzesbefehls an den König delegiert ist, so hätte seine Sanktion dieselbe Bedeutung wie in den konstitutionellen Monarchien Deutschlands.

Dieselbe Bedeutung kommt der „Sanktion“ in der Verfassung der französischen Julimonarchie zu (Art. 18). Zwar hat diese der Form nach dieselbe Struktur wie die Charte von 1814, doch dürfte man unter näherer Betrachtung ihrer geschichtlichen und politischen Grundlagen zu dem Schlusse kommen, daß hier die staatsrechtlichen Verhältnisse sich gegenüber der Monarchie von 1814 wesentlich geändert

[1]) Les chambres ont adopté et nous sanctionnons ce qui suit.

[2]) Liebenow, Die Promulgation S. 30.

[3]) Bornhak, Allgem. Staatslehre S. 178.

hatten. Diese Verfassung ist nicht eine Konzession von seiten des Königs, der „gestützt auf ein eigenes Recht“ dem Volke freiwillig einen gewissen Anteil an der Regierung gewährt hat, sondern sie ist entstanden während der Revolution; sie ist vom Volke dem König vorgelegt worden, der sie seinerseits annahm. Duguit sagt,[1]) man solle dieses nicht verkennen trotz des Namens „Charte“.[2])

Im republikanischen Staatsrecht findet sich das Wort Sanktion nur in der französischen Verfassung v. 14. 1. 1852 Titel III § 10 zugunsten des Präsidenten.[3]) Doch ist diese Verfassung eigentlich eine monarchische oder doch bestimmt, die französische Republik in eine Monarchie überzuleiten. Da der Präsident hier allein die Initiative hat und gleichsam die Stellung eines Diktators,[4]) er auch in seinen Handlungen dem Volke verantwortlich ist, so ist anzunehmen, daß ihm der Erlaß des Gesetzesbefehls zustehe. Der Monarch der Julimonarchie und der König der Belgier sind unverantwortlich. Einem unverantwortlichem Staatsoberhaupte aber wird das souveräne Volk nicht so viel Rechte übertragen wie einem Präsidenten, welcher dem Volke selbst verantwortlich ist. Hier ist in der Tat anzunehmen, daß der Präsident den Kammern gegenüber eine bevorzugte Stellung haben soll, daß ihm allein das Imperium zusteht, er allein die Sanktion der Gesetze erteilt.

Abgesehen von diesem Falle ist das Wort „Sanktion“ in den Verfassungsgesetzen stets für die Beteiligung des

---

[1]) Duguit S. XCI.

[2]) Lebon S. 16: „Damit war die Souveränität des Volkes an die Stelle des göttlichen Rechtes getreten“.

[3]) Duguit S. 274.

[4]) Lebon S. 16.

Monarchen an der Bildung des gesetzgeberischen Willens gebraucht worden. „Sanktion“ bedeutet hier bald Verzicht auf die Geltendmachung des suspensiven Veto, während der Gesetzesbefehl von den Kammern erlassen wird, bald Miterteilung des Gesetzesbefehls, bald Alleinerteilung des Gesetzesbefehls. Die letztere Bedeutung hat es in den deutschen Verfassungen. Die ursprüngliche Bedeutung von „Sanktion“ (französische Verfassung von 1791) war also eine ganz andere wie im heutigen deutschen Staatsrecht. „Sanktion“ ist in den Verfassungsgesetzen die allgemeine Bezeichnung für die Beteiligung des Königs bezw. Landesherrn an der Gesetzgebung. Sie ist merkwürdigerweise zuerst praktisch geworden in einer Demokratie, die ein scheinbar monarchisches Oberhaupt hatte, das aus traditionellen Gründen den Namen König führte bezw. behalten hatte, dessen suspensives Veto man aus Höflichkeit „Sanktion“ nannte.

C. Auffassung des Sanktionsrechtes vor Laband und seitens der Schriftsteller, welche die Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl verwerfen.

Wie nun das Wort „Sanktion“ in den Verfassungsgesetzen einen verschiedenen Inhalt hatte, so hatte man auch in der Wissenschaft eine verschiedene Vorstellung von dem, was wir heute Sanktion in dem unter A entwickelten Sinne nennen. Wie wir oben gesehen haben, ist dieser Begriff erst an der Hand des Staatsrechts der konstitutionellen Monarchie und des Deutschen Reiches herausgearbeitet worden, er ist der Abschluß einer langen Entwicklung. Die deutsche Rechtswissenschaft hatte sich allerdings schon vorher Mühe gegeben, den Gesetzgebungsvorgang in den konstitutionellen Staaten

zu erklären und Begriffe zu finden, die sich mit den gewonnenen Vorstellungen decken sollten. Da nun aber zunächst die Vorstellungen unklar waren, so entsprachen auch die Begriffe nicht den richtigen Verhältnissen. Es bestand für die Mitwirkung des Königs und der Kammern an der Gesetzgebung eine verschiedene und unklare Terminologie. Zunächst mochte man wohl unter dem Einfluß der Lehre von der Teilung der Gewalten auch angenommen haben, daß in Deutschland die Gesetzgebung Fürst und Volk bezw. Fürst und Kammern zu gleichen Teilen zustehe. Auch suchte man aus dem englischen Staatsrecht das von der englischen Theorie gebrauchte Wort „Veto“ in das deutsche Staatsrecht für die Mitwirkung des Königs bei der Gesetzgebung, die doch in der Tat von der Mitwirkung des Königs von England bei der Gesetzgebung qualitativ verschieden ist, einzuführen,[1]) indem man sagte: „Der König hat ein Veto bei der Gesetzgebung“.[2]) Da nun aber im englischen Staate die Beteiligung des Königs an der Gesetzgebung eine andere ist wie bei uns, der König erteilt den Gesetzesbefehl mit dem Parlament gemeinschaftlich, Souverän ist „the King in the Parliament“, so läßt sich die schon für das englische Recht schiefe Ausdrucksweise — denn auch in England hat der König durch die Erteilung des „assent“ einen positiven Anteil an der Gesetzgebung — unter keinen Umständen auf das deutsche Staatsrecht anwenden, in welchem der Monarch allein die Sanktion erteilt. Man hatte aber trotzdem das

[1]) Hatschek, Engl. Staatsrecht Bd. 1 S. 243.

[2]) Grotefend, Das deutsche Staatsrecht S. 634; Bluntschli, Allgem. Staatsrecht S. 108; v. Rönne, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 8; Zöpfl, Grundsätze des deutschen Staatsrechts Bd. 2 S. 325; Zachariae, Deutsches Staats- und Bundesrecht Bd. 3 Aufl. 1 S. 85.

Bewußtsein behalten, daß die Ausübung der Sanktion ein positives Recht des Monarchen sei.[1]) Nicht dagegen war man sich vollkommen des rechtlichen Verhältnisses dieser aktiven Willenserklärung zu derjenigen des Volkes bewußt. So schreibt Bluntschli[2]) zwar: „Die Sanktion ist ein wesentlich positives Recht des Königs. Sie ist Erfüllung und Vollendung, der oberste Ausdruck der gesetzgebenden Gewalt und keineswegs ihre Beschränkung. Sie ist auch nicht Vollzug des Gesetzes, sondern Schaffung desselben. Vorher war es kein Gesetz, erst durch sie wird es dazu". Trotzdem schreibt derselbe weiter unten[3]): „Was die Abstimmung durch die Kammern, ist die Sanktion des Hauptes", setzt also hier König und Kammern wieder gleich. So ist auch in den Verfassungsgesetzen nach 1848 nichts von einer Überordnung des Landesherrn bei der Gesetzgebung gesagt (vgl. preuß. VU. Art. 62). Trotzdem wagte man nicht den Schluß zu ziehen, daß dem Könige hier der gleiche Anteil an der Gesetzgebung zuzuschreiben sei wie den Kammern. Man gestattete ihm auch juristisch immer noch ein kleines Vorrecht. So sagt v. Rönne, die gesetzgebende Gewalt stehe dem Rechte nach dem Könige zu. Ausgeübt werde sie von König und Kammern. Der König hat also den größeren Anteil.[4])

---

[1]) vgl. Zachariae Bd. 2 S. 162 im Gegensatz zu Bd. 1 S. 85; Zöpfl S. 323. Völlig gleichgestellt sind dagegen Landtag und Monarch bei Grotefend S. 634.

[2]) Bluntschli S. 108.

[3]) Bluntschli S. 133.

[4]) vgl. v. Rönne, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 208. Doch schreibt v. Rönne unter dem oben Zitierten: „Der Wille des Königs wird zum verfassungsmäßigen Staatswillen erst dann, wenn er die Zustimmung der Kammern erhalten hat".

Eine Reihe von Schriftstellern schreibt dem König die gesetzgebende Gewalt zu, den Kammern aber nur ein Veto.[1]) So sucht Fricker, welcher die Unterscheidung zwischen Gesetzesinhalt und Gesetzesbefehl verwirft, den Gesetzgebungsvorgang so zu erklären, daß er dem Landesherrn die Gesetzgebung im vollen Umfange zuweist, dem Landtage aber nur ein Veto.[2]) Die ganze Verhandlung des Monarchen mit den Ständen sei dann nur eine „Bereinigung der Vetofrage". Doch ist die Tätigkeit des Landtages in Wirklichkeit, wie dieses auch von der herrschenden Theorie gewürdigt wird, nicht nur eine negative, sondern eine positive.

Endlich möchte ich noch den Umstand erwähnen, daß ein Teil derjenigen Schriftsteller, welche die Unterscheidung von Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls verwerfen[3]) oder dieselbe zwar anerkennen, aber für Preußen und das Deutsche Reich verwerfen,[4]) nicht

---

[1]) Westerkamp (Über die Reichsverfassung S. 95), welcher die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt im Reiche Bundesrat und Reichstag zu gleichen Teilen zuschreibt, bezeichnet das Recht beider als wechselseitiges Veto.

[2]) Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers S. 15. Doch läßt sich auch nach der Frickerschen Theorie der Gesetzgebungsvorgang recht gut erklären, da Fricker nicht ein starres Veto des Landtages annimmt, sondern eine sukzessive Bereinigung der Vetofrage und dem Landtage auch eine Initiative zugesteht. Insofern unrichtig Meyer, Anteil S. 34. Gegen das Veto der Stände schon Zachariae Bd. 2 S. 162.

[3]) Frormann, Arch. Bd. 14 S. 186—189; Lukas S. 111 ff.; Rehm, Arch. Bd. 25 S. 404 f.; Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 95 und 110.

[4]) Kolbow. Das Veto des Deutschen Kaisers, Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 89 u. 92; Haenel, Studien Bd. 2 S. 150 f.

annimmt, daß auch bei königlicher Initiative die gesetzliche Willensbildung durch die unveränderte Annahme des Gesetzesvorschlags durch die Kammern vollendet sei, sondern daß der Monarch bezw. der Bundesrat sich erst dann über die definitive Annahme des Gesetzes schlüssig zu machen brauche. Frormann,[1]) der meint, daß alle Monarchen an der Gesetzgebung nur den gleichen Anteil haben als die Stände, mithin das Sanktionsrecht des Monarchen im Sinne von „Erlaß des Gesetzesbefehls“ verwirft, bezeichnet das Recht der Hinterhand als das Wesen der Sanktion des Monarchen bezw. Bundesrats, die er demgemäß folgerichtig als „den Abschluß der Bildung des gesetzgeberischen Gesamtwillens des Staates“ definiert und auch auf Grund Gewohnheitsrechts in Preußen auf Grund des Art. 7 RV. im Reiche annimmt.[2]) Haenel[3]) leitet dieses in Preußen aus Art. 45 her, im Reiche aus Art. 7 RV. (darüber weiter unten), und nennt es ebenfalls Sanktion. Kolbow[4]) differenziert zwischen König und königlicher Regierung; die Initiative gehe von der Regierung aus, sei daher kein staatsrechtlich relevanter Akt. Diese Unterscheidung ist meines Wissens von niemand mehr gemacht; sie verstößt auch gegen jedes juristische Gefühl. Die Regierung des Königs ist Vertreterin desselben. Oder sollte Kolbow übersehen haben, daß die Gesetzesvorschläge der königlichen Regierung nur mit ausdrücklicher königlicher Ermächtigung[5]) den Kammern zugehen?

---

[1]) Frormann S. 86ff.

[2]) Ähnlich Rehm, Arch. Bd. 25 S. 405; Westerkamp Über die RV. S. 112, 113, Staatenbund und Bundesstaat S. 381.

[3]) Haenel S. 151.

[4]) Kolbow, Arch. Bd. 5 S. 92.

[5]) s. Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen S. 10f.

Meyer[1]) behauptet, daß die Erklärung des Monarchen über den Gesetzesinhalt und die Erteilung des Gesetzesbefehls in einem Akt zusammenfallen, und nimmt daher gleichfalls an, daß die erste bindende Erklärung (allerdings nur über den Gesetzesinhalt) von den Kammern abgegeben werde. Liebenow[2]) bezeichnet die Einbringung des Gesetzes durch den König bei den Kammern als Antrag zu einer Offerte. Richtig ist, daß es nie im Willen des Königs liegen wird, auch für den Fall unveränderter Annahme des Entwurfes durch die Kammern, schon bei Einbringung des Gesetzesvorschlags dem Entwurf seinen Gesetzesbefehl beizufügen, der nur durch ein Veto der Kammern sollte aufgehalten werden können. Hier zeigt sich die praktische Bedeutung unserer Theorie: Der Monarch will sich mit den Kammern erst über den Inhalt einigen; den Gesetzesbefehl will er, wenn die Kammern dem Inhalt zugestimmt haben und damit zugleich den Wunsch geäußert haben, daß dieser Entwurf Gesetz werden solle, erteilen. Da aber der Monarch hinsichtlich der Erklärung des Gesetzesbefehls stets freie Hand hat, so ist es staatsrechtlich gleichgültig, ob wir sagen, er hat seine Zustimmung zum Gesetzesinhalt vor dem Zugehen der Vorlage an das Parlament erteilt oder er erteilt sie erst nachher.

D. Ist eine Sanktion = Gesetzesbefehl durch ein bei der Feststellung des Gesetzesinhalts nicht allein beteiligtes Organ erforderlich?

Bei den vorstehenden Ausführungen ist als bewiesen angenommen worden, daß wir es bei den Monarchien Deutsch-

[1]) Meyer, Anteil S. 54ff.

[2]) Liebenow, S. 26f.

lands nur mit solchen zu tun haben, bei welchem der Monarch allein den Gesetzesbefehl erläßt, während die Volksvertretung nur bei der Feststellung des Gesetzesinhalts mitwirkt, der Monarch also die Sanktion erteilt in dem oben unter A entwickelten Sinne. Ebenso wurde für das Deutsche Reich angenommen, der Reichstag sei ein Organ, welches nur bei der Feststellung des Gesetzesinhalts mitwirkt, die Erteilung des Gesetzesbefehls komme aber einem andern (dem Bundesrat) zu. Dieses wird, da es lebhaft bestritten ist, nun im folgenden zu beweisen sein. Zum Schluß ist dann noch die Verteilung der Gesetzgebungsgewalt auf die einzelnen Organe in dem Reichslande Elsaß-Lothringen und in den für Deutschland irregulären Staatskörpern, den freien Hansestädten, zu betrachten.

I. In den Monarchien, in denen noch keine moderne Verfassungsurkunde ergangen ist.

In den beiden Monarchien, in welchen noch keine moderne Verfassungsurkunde ergangen ist, den Großherzogtümern Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz, ist unbestritten der Monarch alleiniger Träger der Staatsgewalt und übt als solcher die Gesetzgebung aus.[1]) Er ist jedoch beim Erlaß von Gesetzen, welche den Gerechtsamen der Ritterschaft und Landschaft (Stände) entgegenlaufen, an deren ausdrückliche Genehmigung gebunden. Ist diese aber eingeholt, was eine interne Angelegenheit zwischen Monarch und

[1]) vgl. Böhlau, Mecklenb. LR. S. 286ff.; Büsing, Das Staatsrecht der Großherzogtümer Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz S. 39.

Ständen ist, so erläßt der Monarch selbständig das Gesetz.[1]) Der Landesherr erteilt also stets den Gesetzesbefehl. Staatsrechtliche Bedeutung erlangt er hier nur, wenn bei der Feststellung des Gesetzesinhalts die Stände beschließend mitwirken. Wir können also insoweit hinsichtlich Mecklenburgs den unter A entwickelten Begriff der Sanktion anwenden, obwohl wir es hier mit einer ständisch beschränkten Monarchie zu tun haben und die Anwendung des Wortes „Sanktion" bezüglich dieser Staaten in der Literatur nicht gebräuchlich ist.

II. In den Monarchien, in denen die Verfassungsurkunde vor 1848 ergangen ist.

Die Staaten, in denen moderne Verfassungsurkunden ergangen sind, lassen sich für die Sanktionslehre in zwei Gruppen teilen: 1. die Staaten, in deren Verfassungen ausdrücklich ausgesprochen ist, daß der Landesherr allein Träger der Staatsgewalt ist und er in deren Ausübung nur durch gewisse Organe beschränkt wird, und 2. die Staaten, in deren Verfassungen das nicht geschehen ist.

Die erste Anordnung ist typisch für die Verfassungen, welche vor dem Jahre 1848 entstanden sind; nicht erwähnt ist die Souveränität des Landesherrn nur in solchen Verfassungen, die nach dem Jahre 1848 entstanden sind. Die Hauptvertreterin dieser Gruppe ist die Verfassung des größten deutschen Bundesstaates, die preußische v. 31. 1. 1850.

---

[1]) vgl. Landesgrundgesetzlicher Erbvergleich v. 18. 4. 1755 § 198 in Zachariae, Deutsche Verfassungsgesetze. Büsing benutzt für die Beteiligung der Stände an der Gesetzgebung den von Rönne gebrauchten Terminus: Dem Landesherrn steht die Gesetzgebung zu, er übt sie aus mit der Genehmigung der Stände.

Am leichtesten ist das Sanktionsrecht des Monarchen in der ersten Gruppe nachzuweisen, und zwar soll im folgenden zunächst nicht die ganze erste Gruppe behandelt werden, sondern nur die Verfassungen vor 1848, während ein Teil der Verfassungen der ersten Gruppe, nämlich soweit sie nach 1848 entstanden sind, erst unter III. behandelt werden soll.

In den Verfassungen der deutschen Staaten vor 1848 hat, abgesehen von der französischen Charte von 1814, das Wort Sanktion zuerst die Bedeutung erhalten, in der es heute gebraucht wird. Denn in diesen Verfassungen bezeichnet „Sanktion", wie schon in der französischen Verfassung von 1791, den Anteil des Monarchen an der Bildung des gesetzlichen Willens. Dieser Anteil ist in ihnen jedoch, im Gegensatz zur französischen Verfassung von 1791, derartig, daß der Monarch den Gesetzesbefehl, die Sanktion im Sinne von A, erteilt. In diesen Verfassungen finden wir also die Sanktion im Sinne von A und B. Sie bilden daher den Ausgangspunkt für die Schaffung des rechtswissenschaftlichen Begriffs der Sanktion = Erteilung des Gesetzesbefehls.

Die politische Unterlage für diese Verfassungen bildete einerseits die Reaktion, verbunden mit dem Gedanken des Absolutismus, andererseits die Aufklärung mit der Einräumung von Rechten an das Volk durch den Monarchen, was gegenseitig dadurch abgeschwächt wird, daß der Monarch aus eigener Machtvollkommenheit nur ein beschränktes Maß von Rechten an das Volk abtritt. Dieser Gedanke ist als Richtschnur für den Inhalt der Landesverfassungen von maßgebender Seite niedergelegt in Art. 57 der Wiener Schlußakte[1]): „Da der Deutsche Bund, mit Ausnahme der freien

[1]) Corp. jur. Conf. Germ. II Nr. XXXI p. 109.

Städte, aus souveränen Fürsten besteht, so muß, dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben, und der Souverän kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden".

Hieraus ergibt sich: Die Staatsgewalt ist ungeteilt. Ihr alleiniger Träger ist der Landesherr. Nur in der Ausübung gewisser Rechte ist dieser an die Mitwirkung der Stände gebunden. Diese Mitwirkung der Stände bekundet dem Ausdrucke nach eine Gleichberechtigung mit der des Monarchen. Durch die Ausdrucksweise jedoch, daß das Recht dem Monarchen zusteht, die Ausübung desselben nur unter Monarch und Volk geteilt ist, ist in der damaligen Sprache (s. oben unter B) deutlich genug gezeigt, daß die Mitwirkung der Stände nur eine untergeordnete ist.

Dieser Grundsatz, das sogen. monarchistische Prinzip, ist in allen damaligen Verfassungsgesetzen ausgesprochen. In allen findet sich zunächst am Eingang der Satz, daß der Landesherr Oberhaupt des Staates ist, Träger der Staatsgewalt, und diese unter den in der Verfassungsurkunde festgesetzten Bestimmungen ausübt.[1]) Dann werden die einzelnen

---

[1]) Bayern, Verf. v. 26. 5. 1818 Titel II § 1, Stoerk S. 68; Sachsen, VU. v. 4. 9. 1831 § 4, Stoerk S. 109; Württemberg, VU. v. 25. 9. 1819 § 4, Stoerk S. 172; Baden, VU. v. 22. 8. 1818 § 5, Stoerk S. 213; Hessen, VU. v. 17. 9. 1820 Art. 4, Stoerk S. 239; Braunschweig, Neue Landschaftsordnung v. 20. 10. 1832 § 3, Stoerk S. 332; Sachsen-Meiningen, Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassung des Herzogtums Sachsen-Meiningen v. 25. 8. 1829 § 3, Stoerk S. 369; Sachsen-Altenburg, Grundgesetz für das Herzogtum Sachsen-Altenburg v. 22. 4. 1831 § 4, Stoerk S. 396.

Zweige der staatlichen Tätigkeit behandelt, und bei der Erörterung der Gesetzgebung findet sich der Satz: „Ohne den Beirat und die Zustimmung der Stände kann kein neues Gesetz erlassen, abgeändert oder authentisch interpretiert werden".[1]) Dabei ist häufig gleich näher geregelt, welche Materien dieser formellen Gesetzgebung unterworfen sein sollen.[2]) Außerdem aber findet sich in den meisten dieser Verfassungen noch ein Satz, welcher bestimmt, wie der Schluß der staatlichen Willensbildung vor sich geht. So heißt es in der bayerischen Verfassung[3]): „Der König allein sanktioniert die Gesetze und erläßt dieselben mit seiner Unterschrift und Anführung der Vernehmung des Staatsrats und des erfolgten Beirats und der Zustimmung der Lieben und Getreuen, der Stände des Reichs". In der württembergischen Verfassung lautet diese Bestimmung: „Der König allein sanktioniert und verkündet die Gesetze unter Anführung der Vernehmung des Staatsministeriums und der erfolgten Zustimmung der Stände".[4])

---

[1]) Bayern, VU. Titel VII § 2, Stoerk S. 77; Sachsen, VU. § 86, Stoerk S. 125; Württemberg, VU. § 88, Stoerk S. 182; Baden, VU. § 65, Stoerk S. 220; Hessen, VU. Art. 72, Stoerk S. 248; Braunschweig, NLO. § 98, Stoerk S. 340; Sachsen-Meiningen, V. § 85, Stoerk S. 378; Sachsen-Altenburg, Grundgesetz § 201, Stoerk S. 424; Lippe, Gesetz v. 8. 12. 1867 § 1, Stoerk S. 568.

[2]) Bayern, VU. Titel VII § 2, Stoerk S. 77: „... kein allgemeines neues Gesetz, welches die Freiheit der Person und das Eigentum der Staatsangehörigen betrifft..."; ähnlich Baden, VU. §§ 53—65, Stoerk S. 218ff.; Hessen, VU. Art. 67—72, Stoerk S. 247, 248; Braunschweig, NLO. § 98, Stoerk S. 340; Sachsen-Meiningen, V. § 85, Stoerk S. 378; Sachsen-Altenburg, Grundgesetz § 201, Stoerk S. 424.

[3]) Bayern, VU. Titel VII § 30, Stoerk S. 80.

[4]) Württemberg, VU. § 172 VI, Stoerk S. 195; ähnlich Sachsen, VU. § 112, Stoerk S. 131, u. § 87, Stoerk S. 125: „Der König er-

Durch diese Sätze wird zunächst ausgesprochen, daß der Landesherr seine entscheidende Stimme zuletzt abgibt, sie sind also Vorschriften hinsichtlich der Reihenfolge der abzugebenden Stimmen. Vor allem aber geht aus ihnen hervor, daß die Stimme des Landesherrn die ausschlaggebende ist, daß sie qualitativ verschieden ist von der der Stände. Damit soll nicht gesagt sein, daß die letzteren Verfassungssätze nur Vorschriften über die materielle Sanktion enthalten. Sie enthalten vielmehr in der Hauptsache solche über die formelle Sanktion, und zwar ausführliche Vorschriften über die Art derselben, nämlich daß sie so erteilt werde, daß sie den ganzen Gang der Gesetzgebung kurz und klar erkennen läßt. Es wird hier also zugleich die Sanktionsformel festgestellt. Ob sich in diesen Gesetzen das Wort „Sanktion" immer mit dem heutigen Begriff der Sanktion deckt, oder ob es nicht vielleicht schon die Labandsche Promulgation und Publikation mitumfaßt, ist für uns belanglos, da der Monarch als alleiniger Träger der Staatsgewalt den Gesetzesbefehl erteilt und ihm auch die Promulgation und Publikation der Gesetze zukommt.

Wenn hierdurch genügend bewiesen ist, daß in den genannten Staaten ein Sanktionsrecht des Monarchen derart besteht, daß Monarch und Kammern den Gesetzesinhalt gemeinsam feststellen, der Gesetzesbefehl aber allein vom Monarchen ausgeht, was auch in der Literatur mit geringen Ausnahmen anerkannt wird,[1]) so ist es doch noch notwendig, diejenigen zu widerlegen, welche auch hier[2]) annehmen, daß

läßt und promulgiert die Gesetze mit Bezug . . ."; Baden, VU. § 66, Stoerk S. 220; Braunschweig, NLO. § 100, Stoerk S. 340.

[1]) Von allen in der Anm. 2 Abs. 1 auf S. 6 Aufgeführten.

[2]) vgl. Frormann im Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 85, 86; Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 93, 225; Rehm, Arch. f. öffentl. R. Bd. 25 S. 404.

der Gesetzesbefehl von Parlament und Monarch gemeinsam erteilt wird, daß Parlament und Monarch juristisch als zwei gleichberechtigte Faktoren bei der materiellen Bildung des gesetzgeberischen Willens zu betrachten seien. Es sind dieses Frormann, Lukas und Rehm.

Frormann,[1]) welcher bei der gesetzlichen Willensbildung nicht zwischen Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls unterscheidet und annimmt, daß bei der staatlichen Willensbildung sämtliche mitwirkenden Staatsorgane, wofern sie nur unmittelbare Organe sind, gleichen Anteil haben, da ein Gesetz in einer konstitutionellen Monarchie ebensowenig ohne oder gegen den Willen der Volksvertretung als ohne oder gegen die Zustimmung des Monarchen entstehen könne, behauptet damit, daß die an der Bildung des gesetzgeberischen Willens beteiligten Organe unmittelbare, aber auch selbständige seien. Das im konkreten Falle von ihm auch für Preußen und das Deutsche Reich anerkannte „Sanktionsrecht" sei nur das Recht der Hinterhand bei der Bildung des gesetzgeberischen Willens (s. oben unter C). Materiell staatsrechtliche Bedeutung hätte es nicht, sondern nur historische und politische. Zu demselben Resultat kommt auch Lukas.[2]) Dieser erkennt zwar eine Subordination des Parlamentes an, schreibt ihr aber auch nur politische Bedeutung zu. Juristisch seien Monarch und Parlament koordiniert.[3]) Beide äußerten den Willen als gleichberechtigte Organe direkt gegen die Untertanen (S. 127). Das vollziehe

[1]) Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 85 ff.

[2]) Lukas S. 93 u. 225. Die Ansicht von Lukas ist, soweit sie sich mit dem von der modernen Lehre aufgestellten Sanktionsbegriff in Widerspruch setzt, bereits oben unter A erörtert und widerlegt.

[3]) Lukas S. 127.

sich nun in der Weise, daß der Monarch bei der Übermittlung der Willensäußerung des Parlaments als mitteilendes Organ, als Bote fungiere. In dem Sanktionsakte des Monarchen liege einerseits die Willenserklärung des Monarchen über den Gesetzesinhalt, andererseits aber auch die Mitteilung, Botschaft, daß das Parlament die inhaltsgleiche Willenserklärung abgebe.[1])

In Wirklichkeit ist nun aber eine juristische Koordination nicht vorhanden. Die Volksvertretung äußert ihren Willen nicht direkt an die Untertanen in der Weise, daß der Monarch als Bote auftritt. Diese Vermittlung ist vielmehr die Entgegennahme einer Erklärung, deren Inhalt den Wunsch enthält, der Monarch möge sie zu seiner eigenen Erklärung machen. Dadurch, daß der Monarch nun diese Erklärung zu seiner eigenen macht, bringt er zwar den Willen der Volksvertretung zum Ausdruck, er handelt aber selbständig; nur mittelbar äußert er den Willen des Parlaments. Es verhält sich mit dieser Vermittlung ähnlich wie mit der Stellvertretung im Privatrecht. Während Lukas behauptet, der Monarch trete lediglich als Bote auf, ist in Wirklichkeit der Monarch indirekter Stellvertreter. Wenn ich einen Freund bitte, mir ein Kollegheft mit zu besorgen, und dieser in Ausführung der durch den Auftrag übernommenen Verpflichtung zwei Kolleghefte fordert, so tritt er allein als Erklärender auf. Er allein schließt das Geschäft ab. Nur zwischen ihm und dem Verkäufer entstehen die actiones emti et venditi. So erklärt auch der Monarch den Willen lediglich als seinen eigenen. Er will aber, was er mit den Kammern vereinbart

---

[1]) s. a. Lukas S. 209.

hat.[1]) Er darf ihn verfassungsgemäß nur erklären, wenn er auch die Zustimmung des Landtages eingeholt hat. Er allein ist das selbständige Organ. Die Willenserklärung des Landtages richtet sich nur an den Monarchen. Der Landtag ist unselbständiges Organ. Dadurch dürfte erwiesen sein, daß die hervorragende Stellung des Monarchen keineswegs nur eine politische sei, daß sie sich vielmehr auch juristisch erklären läßt. Und diese Erklärung dürfte der Wirklichkeit mehr entsprechen als diejenige von Lukas.[2]) Sie hat auch den Umstand für sich, daß sie den Texten der Verfassungen entspricht, während Lukas' Theorie denselben geradezu zuwiderläuft. Es ist zuzugeben, daß Verfassungssätze doktrinär gehalten sind.[3]) Aber es wird wohl nicht anzunehmen sein, daß der Gesetzgeber gerade das Gegenteil von dem in dem Gesetze ausdrückt, was er hat ausdrücken wollen.

Insbesondere ist ein Satz, der Gesetz geworden ist, dadurch aus dem Gebiete der Politik in das des Rechts übergetreten. Lukas[4]) sagt nun, daß auch nach Einführung der Verfassung in den Augen der lediglich politisch denkenden Masse sich nichts geändert hätte, da der Monarch, wie die Geschichte lehre, in den Zeiten der politischen Not mit Hilfe seiner politischen Machtmittel eigenmächtig die Verfassung sistieren und in dieselbe eingreifen könne. Er habe politisch die ganze Macht behalten, auf die juristische Konstruktion könne dies aber keinen Einfluß haben. Dieser Einwand ist

---

[1]) vgl. Brie im Arch. f. öffentl. R. Bd. 4 S. 19: „vielmehr will er ... den von ihm und den Kammern vereinbarten Gesetzestenor"; s. auch oben unter A.

[2]) s. auch gegen Lukas: Laband, Arch. f. öffentl. R. Bd. 17 S. 590.

[3]) vgl. Lukas S. 72 ff.

[4]) Lukas S. 78, 79.

derselbe, wie ihn Rehm[1]) macht, wenn er sagt, die Verfassung wäre, wenn sie nicht als zwischen Fürst und Volk vereinbart anzusehen wäre, wie jede Konzession einseitig zurücknehmbar. Also müßten Fürst und Volk gleichberechtigte Subjekte sein. Demgegenüber ist zu sagen, der Fürst hat zwar eigenmächtig die Gesetze gegeben, er hat auch die Verfassungsgesetze rechtlich einseitig erlassen. Dadurch aber, daß er in den Verfassungsgesetzen einen Zustand für Recht erklärt hat, nämlich daß neue Gesetze nur mit Zustimmung der Volksvertretung erlassen werden können, hat er, was auch nur eine Tatfrage ist, zwar die politische Macht behalten, dieselben eigenmächtig abzuändern. Rechtlich ist er aber an dieselben gebunden, da die Verfassungen jetzt Rechtssätze sind, Rechtssätze hinfort aber nur im konstitutionellen Gesetzeswege abgeändert und aufgehoben werden können. Staatsstreiche und Verfassungsbrüche kommen infolge politischer Übermacht in solchen Staaten vor, die monarchisch regiert werden, wie in parlamentarischen Monarchien und Republiken. Damit, daß der Monarch dem Volke Rechte eingeräumt hat, hat er sich nicht der alleinigen Trägerschaft der Staatsgewalt entkleidet. Es lassen sich Konstruktionen denken, die dieses Phänomen auch auf andere Weise wie bei Lukas erklären können. Die Lehre von der Teilung der Gesetzgebung in Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls, die Lukas lediglich infolge eines Mißverständnisses (s. oben S. 7 ff.) ad absurdum geführt hat, löst dieses Rätsel vollkommen. Wenn nun Lukas meint, trotz der politischen Subordination sei die Konstruktion einer juristischen Koordination möglich, so ist das an-

[1]) Arch. f. öffentl. R. Bd. 25 S. 400.

zuerkennen. Jedoch weiß ich nicht, warum wir eine juristische Koordination konstruieren sollen, welche dem Texte der Verfassungen direkt entgegenläuft. Lediglich die Furcht vor dem Politisieren darf uns nicht abhalten, einen Verfassungssatz, der eine politische Tendenz ausdrückt, historisch, d. h. unter Berücksichtigung der hier notwendig politischen Gesichtspunkte, die zu seiner Entstehung geführt haben, zu interpretieren. Wird ein politischer Satz zum Rechtssatz, dann ist seine Interpretation nicht Politisieren, sondern eine juristische Tätigkeit. Verfassungsgesetze sind stets der Rückschlag einer politischen Tendenz, sie sind aber Gesetze und damit Objekte der Rechtswissenschaft.

Aus dem Umstand, daß in einzelnen Verfassungen der Satz steht: „Die Stände sind das Organ der Gesamtheit der Untertanen", läßt sich gleichfalls kein Argument für die Mitträgerschaft des Volkes an der Staatsgewalt und damit Gleichberechtigung desselben bei Erteilung des Gesetzesbefehls herleiten. Dies unternimmt Rehm,[1]) indem er behauptet, die herrschende Lehre drücke das Parlament zu einem Hilfsorgan des Fürsten herab. Allerdings ist das Parlament das Organ der Gesamtheit der Untertanen, es ist ein unmittelbares Staatsorgan. Es ist aber kein dem Fürsten untergeordnetes Organ, sondern nur ein unselbständiges Organ. Es äußert den Willen der Gesamtheit der Untertanen gegenüber dem Fürsten, der verfassungsrechtlich gebunden ist, die Willensäußerungen des Volkes in dieser Weise entgegenzunehmen und zu seinem eigenen Willen zu machen.

Wenn Rehm[2]) sich noch auf die Unzulässigkeit einer Scheidung zwischen „Zustehen" und „Ausübung" der gesetz-

[1]) Arch. Bd. 25 S. 397.

[2]) Arch. Bd. 25 S. 398.

gebenden Gewalt beruft, so sei darauf hingewiesen, daß diese Unterscheidung in der Tat den rechtlichen Verhältnissen nicht vollkommen gerecht wird und jetzt fallen gelassen ist, wenn wir auch in den Gesetzen früherer Epochen diesen Unterschied werden berücksichtigen müssen, da er damals die wissenschaftliche Terminologie für die ungleiche Beteiligung von verschiedenen Organen an der Gesetzgebung darstellte.

In den Verfassungen vor 1848 ist also eine Sanktion in unserem Sinne vorhanden.

III. In den Monarchien, in denen die Verfassungsurkunde 1848 oder unmittelbar nach 1848 ergangen ist (besonders in Preußen).

Die 1848 und unmittelbar nach 1848 ergangenen Verfassungen suchten das Prinzip der Volkssouveränität mit suspensivem Veto auch in Deutschland einzuführen, doch wurden auf Grund eines Beschlusses der Bundesversammlung vom 23. 8. 1851,[1]) welcher die Regierungen verpflichtete, die Grundsätze des Art. 57 WSA. strikt durchzuführen, diese Bestimmungen wieder aufgehoben.[2]) Daher trifft für die seit 1848 ergangenen Verfassungen, welche die gleiche Struktur zeigen wie diejenigen vor 1848, das unter II Gesagte unbedingt ebenfalls zu. Es sind dieses die Verfassungen von Oldenburg, Anhalt, Sachsen-Coburg-Gotha, Schwarzburg-Rudolstadt, Schwarzburg-Sondershausen, Waldeck, Reuß j. L. und Schaumburg-Lippe. Diese enthalten gleichfalls alle den Satz, daß

---

[1]) Corp. jur. Conf. Germ. II S. 561.

[2]) vgl. hierüber Meyer-Anschütz S. 139; Zachariae a. a. O. Bd. 2 S. 162.

der Landesherr Träger der Staatsgewalt ist,[1]) den Satz, daß ohne die Zustimmung der Kammern kein neues Gesetz erlassen werden könne,[2]) und den Satz, welcher den Schluß der Bildung des gesetzgeberischen Willens fixiert unter der ausdrücklichen Anführung der Sanktion des Landesherrn.[3])

In einzelnen dieser Verfassungen ist auch von einer Dreiteilung der Gewalten die Rede, und es heißt von der gesetzgebenden, daß sie von Monarch und Kammern gemeinschaftlich ausgeübt wird.[4]) Das ist jedoch auf die Sanktionsfrage ohne Einfluß, da diese Verfassungen auf dem monarchischen Prinzip beruhen. Indessen dürfte alles das, was im folgenden über die Verfassungen, die das monarchische Prinzip nicht zum Ausdruck bringen, gesagt ist, auch auf diese anzuwenden

---

[1]) Oldenburg: Rev. Staatsgrundgesetz v. 22. 11. 1852 Art. 4 §§ 1 u. 2 Stoerk S. 295); Sachsen-Coburg-Gotha: Staatsgrundgesetz v. 3. 5. 1852 § 3 (Stoerk S. 442); Anhalt: Landschaftsordnung v. 18. 7. bezw. 31. 8. 1859 § 19 (Stoerk S. 467); Schwarzburg-Rudolstadt: Grundgesetz v. 21. 3. 1854 § 1 (Stoerk S. 475); Schwarzburg-Sondershausen: Landesgrundgesetz v. 8. 7. 1857 § 8 (Stoerk S. 484); Waldeck: Verfassungsurkunde v. 17. 8. 1852 § 3 (Stoerk S. 495); Reuß j. L.: Rev. Staatsgrundgesetz v. 14. 4. 1852 § 5 (Stoerk S. 534); Schaumburg-Lippe: Verfassung v. 17. 11. 1868 Art. 5 (Stoerk S. 550).

[2]) Oldenburg a. a. O. Art. 136 (Stoerk S. 315); Sachsen-Coburg-Gotha § 104 (Stoerk S. 453); Anhalt § 19 (Stoerk S. 467); Schwarzburg-Rudolstadt §§ 23, 24 (Stoerk S. 477, 478); Schwarzburg-Sondershausen § 34 (Stoerk S. 487); Waldeck § 6 (Stoerk S. 495); Reuß j. L. § 63 (Stoerk S. 641); Schaumburg-Lippe Art. 30 (Stoerk S. 554).

[3]) Oldenburg Art. 140 (Stoerk S. 315) u. Art. 5 (S. 295); Sachsen-Coburg-Gotha §§ 107, 108 (Stoerk S. 453); Schwarzburg-Sondershausen § 40 (Stoerk S. 487); Reuß j. L. § 65 (Stoerk S. 541).

[4]) Schwarzburg-Sondershausen § 34 (Stoerk S. 487); Reuß j. L. § 63 (Stoerk S. 541).

sein, da alles, was sich von jenen beweisen läßt, bei diesen um so mehr zutreffen muß.

Nicht ausgesprochen ist das monarchische Prinzip nur in den Verfassungen von Preußen und Reuß ä. L.[1]) Daher ist hier die Sanktionsfrage am meisten bestritten. Weil die Streitfrage in der Literatur aber nur bezüglich der preußischen Verfassung behandelt ist, so soll auch im folgenden nur von der preußischen gesprochen werden. Die reußische Verfassung ist der preußischen sehr ähnlich und enthält außerdem noch den der preußischen fehlenden Satz, daß der Monarch erblicher Landesherr ist.

Die einschlägigen Bestimmungen der preuß. Verfassungsurkunde v. 31. 1. 1850 sind Art. 45 u. 62. Interpretieren wir diese Vorschriften lediglich grammatisch, so müssen wir zu dem Schlusse kommen, daß die Gesetzgebung von König und Kammern gemeinschaftlich ausgeübt wird in der Weise, daß auch die Erteilung des Gesetzesbefehls von beiden ausgeht. Dieser Schluß ist tatsächlich gezogen worden von Haenel, Kolbow und Rosenberg. Haenel[2]) legt das Schwergewicht auf die Worte „Gemeinschaft“ und „Übereinstimmung“ im Gegensatz zu „Zustimmung“ der Kammern in den früheren Gesetzen. Ähnlich Kolbow.[3]) Rosenberg,[4]) welcher annimmt, daß der König Träger der Staatsgewalt ist, leugnet dennoch die bevorrechtigte Stellung desselben bei der Gesetzgebung, und zwar einfach auf Grund der Verfassungbestim-

---

[1]) Reuß ä. L.: Gesetz die Verfassung betr. v. 28. 3. 1862 § 3 (Stoerk S. 515), § 62 (Stoerk S. 524).

[2]) Haenel, Studien Bd. 2 S. 150/51.

[3]) Annalen 1900 S. 587/88.

[4]) Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 89 ff.

mungen und mit Unterstützung der Äußerung Labands,[1]) daß die preußische Verfassung der damals herrschenden Lehre von der Gleichartigkeit der Funktionen des Königs und der Kammern bei der Ausübung der Gesetzgebung gefolgt sei. Demgegenüber ist ein Übergewicht des Königs aus Art. 45 nicht zu konstruieren. Der Befehl der Verkündigung ist ein Akt, welcher zwar zeitig mit der Erteilung des Gesetzesbefehls zusammenfallen kann, aber doch ein von diesem begrifflich verschiedenes Stadium der Rechtsbildung darstellt. Denn die Verkündigung erfolgt nach der Sanktion. Es ist sehr unsicher, den Wortlaut „der König befiehlt die Verkündigung" zum Ausgangspunkt einer Untersuchung zu wählen, da man hier zu den merkwürdigsten Resultaten gelangt. Kolbow[2]) nützt den Wortlaut unter Berücksichtigung der Stellung desselben dahin aus, daß er sagt, der König sei bei Erteilung des Verkündigungsbefehls nicht mehr frei, da er seine — den Kammern gleichwertige Zustimmung — bereits gegeben habe. Fleischmann[3]) dagegen erblickt in diesem Satze einen Hinweis auf die Sanktion, welche ausdrücklich nicht erwähnt ist. Das eine wie das andere wird sich als unrichtig ergeben, wenn wir erst einmal diese Bestimmungen nach ihrer historischen Grundlage gewürdigt haben.

Die preußische Verfassung ist nachgebildet der Charte von 1814. Sie zeigt in ihrer Anlage mehr das System dieser Verfassung als dasjenige der belgischen von 1831. Sie stellt nicht vor die Behandlung der einzelnen Organe des Staates einen Artikel über die Verteilung der Gewalten wie die belgische, behandelt auch nicht die Kammern vor dem Könige,

[1]) Laband Bd. 2 S. 108.

[2]) Kolbow, Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 82.

[3]) Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen S. 58.

sondern zählt die einzelnen Organe auf, ähnlich wie die Charte, zuerst den König, dann die Minister, die Kammern, indem sie die einzelnen Gewalten nur gelegentlich im Text erwähnt, mit Ausnahme der richterlichen Gewalt, der ebenso wie in der Charte ein besonderer Titel gewidmet ist. Es fehlt aber gegenüber der Charte der Satz: „Der König ist das Oberhaupt des Staates“ und der Satz: „Der König sanktioniert und promulgiert die Gesetze“. Hat nun das Fehlen des Satzes, daß der König Oberhaupt des Staates sei, irgendwelche Bedeutung nach der Richtung, daß an die Spitze des Staates jetzt ein anderes Organ getreten, oder daß ein Organ gleichberechtigt neben den König getreten wäre? Wir müssen hier scharf unterscheiden: der König kann unmittelbares und selbständiges Organ geblieben sein, er kann aber seine Eigenschaft als alleiniger Träger der Staatsgewalt verloren haben. Der König war vor Erlaß der Verfassung unbestreitbar Träger der Staatsgewalt und übte als solcher die Gesetzgebung gemäß § 6 II, 13 ALR. aus. Nachdem im März des Jahres 1848 der König Friedrich Wilhelm IV. dem Volke eine Verfassung versprochen hatte, ließ er der am 22. 5. 1848 nach Berlin zusammenberufenen Nationalversammlung einen Verfassungsentwurf zugehen, welcher bereits dieselben Vorschriften enthielt wie die heutige Verfassung (§§ 21, 36).[1]) In der Kommissionsberatung der Nationalversammlung erhielt der § 36 als Art. 55 folgenden Zusatz: „Wird jedoch ein Gesetzesvorschlag unverändert von beiden Kammern zum dritten Male angenommen, so erhält er durch die dritte Annahme Gesetzeskraft“. Also Einführung des suspensiven Vetos. Recht be-

[1]) v. Rönne, Die Verfassungsurkunde für den preußischen Staat S. 119/20; Verhandl. d. Versamml. zur Vereinbarung der preuß. Staatsverfassung 1848 S. 589 f.

zeichnend für die Auffassung der staatsrechtlichen Verhältnisse in der damaligen Zeit ist der Umstand, daß in den von dem Abg. Reichensperger verfaßten Motiven — wo eine Anspielung darauf, daß der König Träger der Staatsgewalt ist, ebenfalls fehlt — die Begründung von Art. 55 folgendermaßen lautete[1]): „Die Mehrheit des Verfassungsausschusses erblickte in der gleichen Konkurrenz der Krone (mit den Kammern) bei der Gesetzgebung einen Fundamentalsatz der konstitutionellen Monarchie und verwarf darum den Vorschlag, dem König überhaupt nur ein Veto einzuräumen. Es wurde infolgedessen zur Vermeidung jeder dauernden Kollision zwischen der Krone und der Volksvertretung für notwendig erachtet, die Genehmigung der ersteren nach dreimaliger unveränderter Annahme eines Gesetzesvorschlages stillschweigend vorauszusetzen".

Man räumte hier dem König ein verklausuliertes suspensives Veto ein, allerdings mehr versteckt als in dem verworfenen Antrage von Behrends und Zenker,[2]) wo es hieß: „kann der König die Genehmigung nicht verweigern". Trotzdem aber berühmte man sich, dem König „gleiche Konkurrenz mit den Kammern" zugebilligt zu haben, was durchaus nicht zutreffend war, denn ein suspensives Veto ist als ein positiver Anteil an der Bildung des staatlichen Willens nicht zu betrachten. Kein Wunder, daß in der oktroyierten Verfassung v. 5. 12. 1848 dieser Passus fehlte. Es wurde auch während der Revision kein Versuch unternommen, ihn wieder hinein zu redigieren. Bei der Würdigung der Bedeutung des Art. 62 muß man sich stets vergegenwärtigen, daß die Regierungsvorlage v. 20. 5. 1848 das erste Dokument ist, in welchem der Volksvertretung eine nicht bloß beratende,

[1]) Verhandl. 1848 S. 635 ff.

[2]) vgl. v. Rönne, VU. S. 120.

sondern eine beschließende Stimme zuerkannt wird, nächst der Verordnung v. 6. 4. 1848.[1]) In dieser Verordnung, welche einige Grundsätze der künftigen preußischen Verfassung darstellt, findet sich der Satz:

„§ 6. Den künftigen Vertretern des Volks soll jedenfalls die Zustimmung zu allen Gesetzen sowie zur Festsetzung des Staatshaushaltsetats und das Steuerbewilligungsrecht zustehen".

Hier ist tatsächlich nur von einer Zustimmung der Volksvertretung die Rede. Der Verfassungsentwurf v. 20. 5. 1848 ist ein Stück Erfüllung des Versprechens vom 6. April. Es ist nun nicht anzunehmen, daß die Regierung hier im Verfassungsentwurf dem Volke mehr Rechte hätte einräumen wollen, wie sie in der Verordnung vom 6. April versprochen hatte. Dieser Schluß wird gestützt auch durch die politischen Verhältnisse. Als nämlich am 22. 5. 1848 der König den Entwurf der Verfassung der Nationalversammlung zugehen ließ, war die Ruhe bereits vollständig hergestellt. Und dadurch, daß der König am 5. 12. 1848 nach Auflösung der Nationalversammlung aus eigener Machtvollkommenheit die Verfassung oktroyierte, hat er unmöglich einen Zustand konstruieren wollen wie in Belgien. Warum hätte denn der König, der mit einer solchen Zähigkeit am Absolutismus festgehalten hatte, jetzt aus eigenem Antriebe an sich selbst die Capitis diminutio vornehmen sollen, die ihn hinsichtlich der Gesetzgebung lediglich zu einem gleichen Faktor mit dem Volke machte! Es ist nicht anzunehmen, daß der König von Preußen sich mehr hätte beschränken wollen als die Könige von Bayern und Württemberg, und daß er über den Grundsatz

[1]) Preuß. GS. S. 87 ff.

des Art. 57 WSA. hätte hinausgehen wollen. Dem widerspricht auch nicht der Wortlaut der Verfassung und die Auffassung, welche die Kammern und die Zeitgenossen von derselben hatten.

Es muß allerdings auffällig erscheinen, daß in der preußischen Verfassung ein Satz fehlt, der das Oberhaupt des Staates bezeichnet. Bezüglich der einzelnen Gewalten wird gesagt, von wem sie ausgeübt werden. Dagegen fehlt ein Hinweis auf den Träger der Staatsgewalt, von dem sie ausgehen. Die Charte von 1814 enthielt den Satz: Der König ist das Oberhaupt des Staates; der Abschnitt die Überschrift: Formes du Gouvernement du Roi. Hier dürfte es nicht schwer fallen, zu sagen, von wem die Gewalten ausgingen. In der belgischen Verfassung findet sich der Satz: Tous les pouvoirs émanent de la nation, ils sont exercés ... Die belgische Verfassung teilt offenbar nicht die Trägerschaft, sondern nur die Ausübung. Quoad jus gehören sie der Nation, quoad exercitum unterliegen sie der Verfassung und sind sie delegiert an bestimmte Organe.[1]) Diesem Sprachgebrauch entspricht auch der § 57 WSA.: „Da der Deutsche Bund mit Ausnahme der freien Städte aus souveränen Fürsten besteht, so muß dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staates vereinigt bleiben und der Souverän kann nur durch eine landständische Verfassung in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden sein".

Dieses war offenbar auch die Ansicht der Regierung und entsprach den Anschauungen der in den Kammern verhandelnden Abgeordneten. Zwar hat es den Anschein, als ob einige

[1]) vgl. besonders Schmid, Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 1901 S. 657ff.

Abgeordnete diesen Grundsatz verkannten, während sie von einer Teilung der Gewalten sprachen. Folgender Vorgang in der ersten Kammer mag das erläutern [1]): Der Abg. Hansemann spricht gegen das ständische Prinzip, gegen die Wiener Konferenzbeschlüsse, mit welchen jede auf eine Teilung der Staatsgewalt abzielende Behauptung unvereinbar sei, und gebraucht dabei folgende Ausdrücke: „Ich brauche Ihnen wohl nicht auseinanderzusetzen, daß ohne ein Steuerbewilligungsrecht jede der beiden Kammern nicht eine der Staatsgewalten ist. Das ist, meine Herren, die große Frage, ob die Kammer eine der Staatsgewalten sein soll oder nicht, ob wir drei Staatsgewalten haben sollen oder nur eine, die Krone mit den Kammern, denen nur beschränkte Rechte zugestanden werden ... Das Prinzip, daß auch die Kammern Staatsgewalten sind, ist das in allen deutschen Staaten jetzt angenommene, Österreich, meine Herren, nach der Verfassung vom 4. März nicht ausgeschlossen". Doch ist bei dieser Rede zu betrachten, daß hier nicht das Prinzip der Gewaltenteilung als solches behandelt wird, daß sie vielmehr für die Kammern nur ein Steuerbewilligungsrecht erheischt, also einen positiven „Anteil an der gesetzgebenden Gewalt". Der Abgeordnete spricht gegen die Wiener Konferenzbeschlüsse und die Wiener Schlußakte weniger vom juristischen als vom politischen Standpunkte, mehr gegen die heilige Allianz, die wie der Einfluß Rußlands jahrelang auf Deutschland gelastet hat, wo dem Volke eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung zugesichert war, dieser aber gerade von den beiden größten Bundesstaaten Preußen und Österreich nicht gewährt war, in Preußen vielmehr den Ständen nur eine beratende Stimme zuerteilt

[1]) Stenogr. Ber. der ersten Kammer 1849 56. Sitzung S. 1143.

war. Demgegenüber preist der Redner die anderen deutschen Staaten, in denen die Gewaltenteilung angenommen ist. Da nun aber in den anderen deutschen Staaten die „Gewaltenteilung“ auch lediglich in einem Zustimmungsrecht bestand, so ist anzunehmen, daß der Redner für Preußen nicht mehr fordern wollte, als in diesen Ländern dem Volke zustand. Der Abgeordnete spricht in dem von Schmid so genannten „Gewaltenteilungsjargon“.[1]) Ist man doch, nachdem die Verfassung von der Nationalversammlnng verabschiedet war, von dem monarchischen Prinzip in Preußen vollkommen überzeugt gewesen und war man sich stets bewußt, daß die preußische Verfassung auf anderen Grundlagen basierte als die belgische. Die Verfassungsurkunde hat keinen Satz, der das monarchische Prinzip ausspräche. Es liegt aber auch kein Grund vor, die Gewalten als von der Nation ausgehend zu betrachten, wenn wir die Gründe heranziehen, weshalb man die Quelle der Gewalten, den Träger derselben, nicht in der Verfassung genannt hat. Da sich im Entwurfe kein Satz befand, der den König als Träger der Staatsgewalt charakterisierte, so versuchten die Versammlungen wiederholt, einen solchen hinein zu redigieren. v. Witzleben[2]) (liest): „Bei der Beratung der Ausschüsse ist von zwei Seiten die Ansicht geäußert worden, daß den Bestimmungen über das Staatsgebiet als einziger Artikel eines ersten Titels unter dem Rubrum ‚Vom Staate‘ eine Bestimmung vorauszuschicken sein dürfte, welche die Verfassung des preußischen Staates als eine konstitutionell monarchische oder mit anderen Worten als eine erblich monarchische durch die verfassungsmäßige Mitwirkung der Kammern beschränkte Verfassung bezeichne. Derselbe An-

[1]) Schmid a. a. O. S. 662ff.

[2]) Verhandl. der ersten Kammer 1849 35. Sitzung S. 1634

trag ist in der ersten Abteilung zur Erörterung gekommen, jedoch mit großer Majorität abgelehnt worden. Auch bei der Beratung der Ausschüsse ist dagegen eingewendet worden, daß durch den ganzen Inhalt des vorliegenden Gesetzes, durch seine einzelnen Bestimmungen die Verfassung des preußischen Staates hinlänglich als die konstitutionell monarchische, d. h. als eine erblich monarchische, aber durch die Mitwirkung der Landesvertreter bei der Gesetzgebung beschränkte Verfassung charakterisiert werde, daß daher der vorgeschlagene Zusatzartikel überflüssig, eben deshalb aber auch nicht unbedenklich sei".

Der Grund für das Fehlen einer derartigen Bestimmung liegt also darin, daß man die Natur des preußischen Staates als einer konstitutionellen Monarchie für selbstverständlich hielt, selbstverständliche Sätze aber nicht in die Verfassung hineinbringen wollte, damit nicht jemand diesen selbstverständlichen Satz für einen erst durch die Verfassung geschaffenen ansehe und man darüber in Zweifel geraten könnte, ob der preußische König die Verfassung als eine Schranke für seine Regierung selbst erlassen hätte, oder ob das preußische Volk die höchste Befugnis dem König erst übertragen hätte, und dann die Erwägung gerechtfertigt wäre, ob nicht die Kammern tatsächlich Mitträgerinnen der Staatsgewalt seien, Anteil an der Erteilung des Gesetzesbefehls hätten wie in Belgien. Dieser Gedanke kommt ebenfalls zum Ausdruck bei der Ablehnung eines Zusatzes zu dem jetzigen Art. 43, welcher die Stellung des Königs als Oberhaupt des Staates charakterisieren sollte. Ein solcher Zusatz war von der zweiten Kammer am 19. 9. 1849 beschlossen worden. Der Artikel sollte lauten:

„Der König ist Oberhaupt des Staates, seine Person ist unverletzlich".

Der Zentralausschuß der ersten Kammer verwarf ihn dagegen mit folgender Begründung[1]):

„Abgesehen davon, daß der gegebene Zweck, einen Satz an die Spitze zu stellen, welcher die verschiedenen in der Verfassung enthaltenen Attribute des Königs in einem Ausdruck bezeichne und das rechtliche Wesen der preußischen Monarchie mit Bestimmtheit ausspräche, durch den fraglichen Zusatz kaum erreicht werden dürfte, abgesehen ferner davon, daß ein zu Art. 1 der Verfassung eingebrachter, dieselbe Tendenz vorschlagender Verbesserungsvorschlag nicht die nötige Unterstützung gefunden hat, sind dem Ausschuß die gegen die Aufnahme des Zusatzes in der zweiten Kammer geltend gemachten Gründe: daß schon die Überschrift des Titels ‚Vom Könige' vollkommen klarmache, wie die Oberhauptsfrage bei uns geregelt ist, und daß es also in dieser Beziehung des vorgeschlagenen Zusatzes nicht mehr bedürfe, sowie daß derselbe andererseits der Idee Raum geben könne, als ob die Übertragung der Oberhauptswürde an Seine Majestät den König erst jetzt verfassungsmäßig festgesetzt würde, maßgebend gewesen und haben zu dem Resultat geführt, die unveränderte Annahme des Art. 41, wie hiermit wiederholt geschieht, bei der Kammer zu beantragen".

Das mag genügen, zu beweisen, daß man in Preußen beim Erlaß der Verfassung tatsächlich der Ansicht war, der Monarch sei Träger der Staatsgewalt, die Kammern nur beschränkende Organe, daß das preußische Verfassungsrecht ebenso sein sollte wie das der anderen Bundesstaaten. Und obwohl zu der Regierungsvorlage keine Motive veröffentlicht worden sind, so kann man bei ihr als Motiv für die Unter-

[1]) Stenogr. Ber. der ersten Kammer 1849 S. 1214.

lassung der Erwähnung dieses Satzes nur feststellen: Sie hielt ihn ebenfalls für selbstverständlich. Nachdem die Stände nur eine beratende Stimme gehabt haben, würde es niemand wagen, den großen Sprung über die konstitutionelle Monarchie hinweg zur Volksmonarchie zu tun.

Daß der König alleiniger Träger der Staatsgewalt ist, zeigt auch die Sanktionsformel, wenn wir dieser auch nicht direkte Beweiskraft einräumen können, denn nicht immer gibt eine Sanktionsformel den Gesetzgebungsakt staatsrechtlich richtig wieder, so namentlich die Sanktionsformel der deutschen Reichsgesetze (vgl. unten unter IV).

Die Überzeugung des Volkes von der Alleinträgerschaft der Staatsgewalt durch den König hat sogar Lukas[1]) anerkannt, wenn auch nur in politischer Beziehung (widerlegt oben S. 34 ff.).

Endlich, last not least, war dieses auch stets die Auffassung der herrschenden Staatsrechtswissenschaft. Diese bedient sich zwar nicht immer der heutigen Terminologie „Sanktion" gleich „Gesetzesbefehl", wir lesen oft von „Genehmigung" gleich „Sanktion" des Monarchen, z. B. bei Schulze,[2]) doch ist hier „Genehmigung" nicht in dem Sinne zu fassen, als wäre dies ein der Genehmigung durch die Kammern gleichwertiger Akt, sondern es ist aus den übrigen Ausführungen des betreffenden Schriftstellers zu erforschen, welchen Sinn er mit dem Worte „Genehmigung" = „Sanktion" verband, und wir werden dann häufig zu einem anderen Resultat kommen. Denn Schulze wie Rönne stehen auf dem Standpunkte, daß der König Träger der

---

[1]) Lukas S. 71 ff.

[2]) Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 526.

Staatsgewalt sei und eine bevorrechtigte Stellung gegenüber den Kammern bei der Bildung des materiellen gesetzlichen Willens habe.[1]) Art. 62 der preuß. Verfassung lautet:

„Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt.

Die Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jedem Gesetze erforderlich".

Es steht jetzt nichts entgegen, da wir gesehen haben, daß die Kammern nicht Mitträger der Staatsgewalt sind, die Rönnesche Unterscheidung zwischen „Zustehen" und „Ausüben", die sich bereits in Art. 57 WSA. findet, auch auf die preußische Verfassung anzuwenden. Denn diese sagt tatsächlich „wird ausgeübt",[2]) während es nach dem Vorhergehenden offenbar ist, daß der typische Akt der Gesetzgebung die Erteilung des Gesetzesbefehls, das jus jenes Sprachsgebrauches, dem König zusteht.

Demgemäß hat das Wort „gemeinschaftlich" in Art. 62 nicht die Bedeutung, daß der König und die Kammern hinsichtlich der Gesetzgebung gleichgeordnete Organe sind, sondern sagt nur, welche Organe an der Gesetzgebung teilnehmen. Abs. 2 dagegen sagt nicht, daß die Kammern ohne den König keine Gesetze geben können. Das ist ein Satz, der, da die königliche Gewalt Trägerschaft der Staatsgewalt ist, in der Verfassung nicht hätte ausgedrückt zu werden brauchen. Er sagt vielmehr, daß der König ohne die Zustimmung der Kammern

---

[1]) Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 38, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 159; v. Rönne, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 8, 298.

[2]) v. Rönne, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 8; Schulze, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 199; Bornhak, Preuß. Staatsrecht Bd. 1 S. 127, Grundriß S. 92, Allgem. Staatslehre S. 175; Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien S. 5.

kein Gesetz erlassen kann. Das entspricht dem Willen und dem Zweck der gegenwärtigen Verfassung. Stellen wir an die Spitze des Art. 62 den immer noch in Kraft befindlichen § 6 II, 13 ALR., so kann an dieser Auslegung kein Zweifel sein. Damit wäre Haenel, Kolbow und Rosenberg widerlegt.

Art. 62 ist nun verfaßt in dem Stile der Unterscheidung von Zustehen quoad jus und quoad exercitium und gibt daher die ganze Bildung des materiellen Willens des Staates wieder. Außerdem sucht Fleischmann[1]) zu beweisen, daß die preußische Verfassung außer dem Art. 62, den er nur auf die Feststellung des Gesetzesinhalts bezieht, auch noch einen Hinweis auf die Erteilung des Gesetzesbefehls durch den König enthalte, welchen er in Art. 45 erblickt.[2]) Es dürfte m. E. nicht angebracht erscheinen, in Verfassungsgesetzen Bestimmungen zu suchen, die eine Theorie rechtfertigen sollen, in deren Stil das betreffende Gesetz nicht verfaßt ist. Die Verfasser der Verfassungsurkunde kannten die Unterscheidung von „Feststellung des Gesetzesinhalts“ und „Erteilung des Gesetzesbefehls“ noch nicht. Sie hatten eine andere Theorie für die qualitative Verschiedenheit der Beteiligung der staatlichen Organe an der staatlichen Willensbildung, mit der sie allerdings dasselbe ausdrückten, wie wir heute mit „Feststellung des Gesetzesinhalts“ und „Erteilung des Gesetzesbefehls“. Man hatte die Vorstellung; die dafür aufgestellten Begriffe sind aber nicht mehr die unseren, stellen gemäß unserer heutigen Begriffsbestimmung das ganze Gesetzgebungswerk nur unklar dar. Betrachten wir nun kurz den Art. 45, so ist aus ihm nicht auf ein Sanktionsrecht zu schließen. Der

[1]) Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preußen S. 54 ff.

[2]) vgl. auch oben S. 42.

Ausdruck Sanktion, der in dem ihm fast gleichlautenden Art. 69 der belgischen Verfassung vorhanden ist, ist in Art. 45 VU. nicht übergegangen. Ich möchte behaupten, aus demselben Grunde, wie man es unterlassen hat, überhaupt etwas über die Alleinträgerschaft der Staatsgewalt durch den König in die Verfassung hineinzusetzen. Der Ausdruck Sanktion hätte angesichts der belgischen Verfassung noch mehr Verwirrung hinsichtlich seiner staatsrechtlichen Bedeutung hervorrufen können, als man bei der Einführung eines Zusatzes zu Art. 43 schon vermutete, da die Sanktion in der belgischen Verfassung keineswegs mit der des deutschen Staatsrechts auf eine Stufe zu stellen ist (s. oben unter B). Ob der König den Befehl der Verkündigung frei vornimmt, oder ob er zu demselben zu zwingen ist, wenn er erst einmal das Gesetz sanktioniert hat, läßt sich nur dahin beantworten, daß in der Regel die Sanktion doch erst durch den Befehl der Verkündigung äußerlich hervortritt.[1]) In der konstitutionellen Monarchie, wo der Monarch die Sanktion erteilt und die Verkündigung des Gesetzes befiehlt, ist kein Zweifel, daß diese Akte stets zusammenfallen. Akut wird die Trennung dieser beiden Akte dort, wo der Gesetzesbefehl einem anderen Organe zukommt als demjenigen, welches die Verkündigung befiehlt.

Wir kommen zu dem Resultat: Auch in Preußen und ebenso in dem andern Staate, dessen Verfassung das monarchische Prinzip nicht direkt ausspricht (Reuß ä. L.),[2]) erteilt der Monarch

[1]) Bornhak, Allgem. Staatslehre S. 176; Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 1 S. 526; Laband Bd. 2 S. 20 Anm. 1; Errera, Belg. Staatsrecht S. 54; Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 319. Auch nach Brie (Arch. Bd. 4 S. 20 f.) dürfte dieses anzunehmen sein.

[2]) Diese hat noch den Satz: „Der Landesherr erläßt und veröffentlicht die Gesetze". Reuß ä. L. § 67 (Stoerk S. 526).

allein den Gesetzesbefehl. Es ist, wenn auch in der Verfassung nichts von einer „Sanktion“ gesagt ist, trotzdem die Sanktion in dem unter A entwickelten Sinne im preußischen Staatsrecht vorhanden.

IV. Im Deutschen Reiche.

Am meisten bestritten aber ist die Sanktionsfrage im Deutschen Reiche. Der Grund dafür liegt darin, daß hier bei dem Gesetzgebungsvorgange drei Organe beteiligt sind, während in den Einzelstaaten sich nur zwei Organe darin teilen. Infolgedessen entsteht die wichtige Frage, zu welchem Rechte die einzelnen Faktoren hier beteiligt sind. Die Untersuchung der Frage wird dadurch erschwert, daß viele Schriftsteller die Sanktion nur als eine Einrichtung des monarchischen konstitutionell beschränkten Staates ansehen und meinen, man dürfe diesen Begriff nicht ohne weiteres in das Reichsstaatsrecht einführen.[1]) Am meisten erschwerend für die richtige Erkenntnis ist jedoch der Umstand, welcher auch in Preußen vorliegt, daß die Reichsverfassung selbst direkt keine Anhaltspunkte gibt, soweit sich aber Anhaltspunkte durch die grammatische Interpretation herauslesen lassen, diese noch bestritten und in der Tat zweifelhaft sind.

Betrachten wir die Vorschriften der Reichsverfassung, welche über die Gesetzgebung reden, so fällt auf, daß in Art. 5 zwei Organe der Gesetzgebung aufgezählt sind, Bundesrat und Reichstag, deren Mehrheitsbeschlüsse zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend sein sollen. Nach Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 beschließt der Bundesrat über die dem Reichstag

---

[1]) Gierke, Grünhuts Zeitschr. Bd. 6 S. 230; besonders Rosenberg, Annalen 1900 S. 577 ff.

zu machenden Vorlagen und die von demselben gefaßten Beschlüsse. Dann aber wird in Art. 17 die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze dem Kaiser zugeschrieben. Da wir aus dem Text der Verfassung allein, hier wie in Preußen, keinen sicheren Schluß ziehen können, müssen wir auch hier zu anderen Mitteln greifen.

Zur Untersuchung steht die Frage: Welches von den hier genannten Reichsorganen ist Träger der Reichsgewalt oder durch welches wird der Träger der Reichsgewalt speziell bei der gesetzlichen Willensbildung repräsentiert?

Träger der Reichsgewalt ist die Gesamtheit der verbündeten Regierungen.[1]) Dieser Satz ist allgemein anerkannt. Er ist nicht direkt ausgesprochen in der Reichsverfassung, ergibt sich aber daraus, daß am Eingang derselben die deutschen Fürsten und Senate als Kontrahenten des ewigen Bundes auftreten, ferner aus Art. 6 Abs. 1: „Der Bundesrat besteht aus den Vertretern des Bundes", Art. 6 Abs. 2: „Jedes Mitglied des Bundes kann so viel Bevollmächtigte zum Bundesrate ernennen ..."; erwähnt sei auch der berühmte Ausspruch Bismarcks im Reichstage am 19. 4. 1871:

> „Ich glaube, daß der Bundesrat eine große Zukunft hat, indem er in seiner höchsten Spitze als föderatives Kollegium sich einigt, um die Souveränität des gesamten Reiches zu üben; denn die Souveränitat ruht

---

[1]) Bornhak, Grundriß S. 151; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 119; Gierke, Schmollers Jahrb. Bd. 7 S. 1145; v. Kirchenheim, Deutsches Staatsrecht S. 280; v. Martitz, Betrachtung über die Verfassung des Nordd. Bundes S. 44 ff.; Laband Bd. 2 S. 29, Reichsstaatsrecht S. 23; Mejer, Einl. in das deutsche Staatsrecht S. 280; Meyer, Anteil S. 41; Meyer-Anschütz S. 581; Zorn Bd. 1 S. 430.

nicht beim Kaiser, sie ruht bei der Gesamtheit der verbündeten Regierungen".[1])

Wenn Thudichum und Mohl[2]) alle unmittelbaren Organe des Reiches als Träger der Reichsgewalt bezeichnen, so gebrauchen sie das Wort „Träger der Reichsgewalt" nicht in unserem Sinne, sondern in dem Sinne von „unmittelbares Staatsorgan". Damit ist jedoch nicht entschieden, wer der Träger der Reichsgewalt ist, vor allem ist insbesondere nicht gesagt, inwieweit die einzelnen Organe als selbständige bezw. als unselbständige zu betrachten seien. Diese Frage bleibt hier offen.

Welches Organ repräsentiert nun aber den Träger der Reichsgewalt in der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt?

Nach der herrschenden Lehre, welche als Träger der Reichsgewalt die Gesamtheit der verbündeten Regierungen ansieht, das die Gesamtheit der verbündeten Regierungen vertretende Organ, der Bundesrat. Dieses ist überall da zuständig, wo das Gesetz nicht ausdrücklich die Zuständigkeit eines anderen Organes begründet hat. Wie steht es nun aber mit der gesetzgebenden Gewalt? Diese ist nach dem strikten Wortlaut der Reichsverfassung an zwei Organe, den Bundesrat und Reichstag, delegiert.

Westerkamp[3]) bezeichnet als Kontrahenten des ewigen Bundes: 1. die Fürsten; 2. das Volk der Einzelstaaten; 3. das Reichsvolk, welches an der Vereinbarung der Verfassung mitgewirkt hat. Das Deutsche Reich ist aber, wie wir oben gesehen haben, ein Bund von vorwiegend monarchischen

[1]) Berichte Bd. 1 S. 299.

[2]) Thudichum, Verfassung des Nordd. Bundes S. 191; Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht S. 50.

[3]) Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 20.

Staaten. Die Gesamtheit der Untertanen in den Einzelstaaten ist bei dem Abschluß des Bundes nicht als ein dem Fürsten gleichberechtigtes und durch das Parlament vertretenes Organ neben diesem aufgetreten. Das nach Abschluß des Bundes in dem verfassungsberatenden Reichstage repräsentativ zusammengetretene Reichsvolk hatte dagegen nur die Stellung eines unselbständigen Organs. Es sollte nur eine beratende[1]) Stimme haben, wenn auch die verbündeten Regierungen auf die Beschlußfassung des Reichstages weitgehende Rücksicht nahmen. Der verfassungsberatende Reichstag hat dieselbe Stellung wie die verfassungsberatenden Landtage in den Einzelstaaten. Was von diesen gesagt ist, gilt auch hier. Der jetzige Reichstag hat aber die gleiche Stellung wie die Kammern in den Bundesstaaten. Wer diese als dem Landesherrn gleichberechtigte Organe anerkennt, muß dies auch in bezug auf den Reichstag tun.[2]) Was aber gegen die Selbständigkeit der Kammern oben gesagt ist, gilt auch hier, wie wir zum Teil schon gesehen haben, zum Teil noch sehen werden, für den Reichstag im Verhältnis zum Bundesrat. Der Reichstag erscheint als ein die verbündeten Regierungen, vertreten im Bundesrat, beschränkendes Organ, unmittelbares aber unselbständiges Organ, wie dies in bezug auf die Landtage der Bundesstaaten bereits bewiesen ist. Aus dieser Erwägung, verbunden mit Art. 5 RV., ergibt sich, daß der Bundesrat das Organ ist, welches den Gesetzesbefehl erteilt und welches ihn allein erteilt.[3])

---

[1]) vgl. das Einberufungspatent für den Reichstag des Nordd. Bundes v. 13. 2. 1867, preuß. GS. S. 205: „zur Beratung . . ."

[2]) So folgerichtig bei Frormann, Arch. f. öffentl. R. Bd. 14 S. 88; Lukas, Die rechtliche Stellung des Parlaments S. 209.

[3]) Laband Bd. 2 S. 26, 29, Reichsstaatsrecht S. 116/17; Arndt, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches S. 107, 180, Verfassung des

Gegen diese Ansicht sind nun verschiedentlich Widersprüche erhoben worden. Der Gegenbeweis gegen diese Widersprüche wird zugleich als Erhärtung des Beweises für das eben Gesagte dienen.

Zunächst bot zu Widersprüchen Anlaß der Wortlaut der Verfassung, und zwar des Art. 5. Er ist es, welcher Hiersemenzel, Thudichum, Mohl und Westerkamp dazu verleitet hat, Bundesrat und Reichstag als zwei völlig gleichberechtigte Faktoren der Gesetzgebung anzusehen.[1]) Dasselbe tun mit mehr Begründung Gierke, Haenel, Kolbow und Rosenberg.[2])

Da in Art. 5 nur von zwei Organen gesprochen ist, die die Reichsgesetzgebung ausüben, und die Übereinstimmung dieser beiden erforderlich sei, so sagt man, Bundesrat und Reichstag seien gleichberechtigte Organe. Dem ist nun entgegenzusetzen: Art. 5 schließt sich ziemlich eng an den Art. 62 preuß. VU. an. Auch in diesem war ein unselbständiges Organ, die Volksvertretung, neben das selbständige, den König, gestellt. Ebenso trug man kein Bedenken, im Deutschen Reiche, wo der Bundesrat Träger der Staatsgewalt

---

Deutschen Reiches S. 107; Brie, Theorie der Staatenverbindungen S. 119 Anm. 17; v. Kirchenheim, Lehrb. d. deutschen Staatsrechts S. 114; Meier, Einl. S. 282, 298; Meyer, Anteil der Staatsorgane S. 46; Meyer-Anschütz, Lehrb. S. 581; v. Rönne, Staatsrecht des Deutschen Reiches Bd. 1 S. 195, Bd. 2 S. 48, 49; Zorn, Reichsstaatsrecht Bd. 1 S. 430; ebenso Schulze, Deutsches Staatsrecht Bd. 2 S. 30, 55.

[1]) Hiersemenzel, Verfassung des Nordd. Bundes S. 70ff.; Thudichum S. 83; Mohl S. 60; Westerkamp, Über die Reichsverfassung S. 110.

[2]) Gierke, Grünhuts Zeitschr. Bd. 6 S. 229/30; Haenel, Studien Bd. 2 S. 150; Kolbow, Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 73ff.; Rosenberg, Annalen 1900 S. 588ff.

ist bezw. denselben repräsentiert, der Reichstag aber nur das ihn in der Gesetzgebung beschränkende Organ zur Wahrnehmung der Rechte des Volkes sein sollte, dieselben Termini anzuwenden, wie sie die preußische Verfassung anwendete. Was also oben von Art. 62 preuß. VU. gesagt ist, das gilt auch hier und braucht nicht besonders wiederholt zu werden.

Kolbow[1]) benutzt zum Beweise auch noch den Ausdruck des Art. 5 „und ausreichend". Wir müssen also die Bedeutung dieses Wortes prüfen, und zwar kommt es für uns hauptsächlich insoweit in Betracht, als dadurch etwa ein Sanktionsrecht des Bundesrats hätte ausgeschlossen werden sollen. Das Wort „ausreichend" in Art. 5 wird hauptsächlich nach drei Richtungen bezogen: 1. Ausschluß des Anteils des Kaisers an der Reichsgesetzgebung;[2]) 2. Ausschluß des Sanktionsrechts des Bundesrats; 3., was wohl das Richtige sein wird, als Gegensatz der nunmehr erforderlichen Mehrheitsbeschlüsse im Bundesrat gegenüber dem Einstimmigkeitserfordernis in der Bundesversammlung des Deutschen Bundes.[3]) Der Ausdruck „und ausreichend" findet sich zuerst in den preußischen Grundzügen Art. 2: „Die gesetzgebende Gewalt des Bundes wird von dem Bundestage in Gemeinschaft mit einer periodisch zu berufenden Nationalversammlung ausgeübt. Zur Gültigkeit der Beschlüsse ist die Übereinstimmung der Mehrheit des Bundestages und der Mehrheit der Nationalvertretung „erforderlich und ausreichend".[4]) Dieser

---

[1]) Kolbow, Arch. f. öffentl. R. Bd. 5 S. 100.

[2]) Frormann, Die Beteiligung des Kaisers, Arch. Bd. 14 S. 34; Kolbow, Arch. Bd. 5 S. 84, 85.

[3]) Laband Bd. 2 S. 9; Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers S. 6; Haenel, Studien Bd. 2 S. 51.

[4]) v. Völderndorff, Deutsche Verfassungen, Annalen S. 310.

Artikel ging in die Nordd. Bundesverfassung und in die Reichsverfassung über. „Es ist nun“, so sagt Fricker[1]) „kein Zweifel, daß das Wort ‚ausreichend‘ sich auf das Einstimmigkeitserfordernis in dem Bundestage des Deutschen Bundes beziehe.“ Dieses ist auch von Meyer[2]) zugegeben worden, doch nicht anerkannt, weil wegen der Unzulänglichkeit der Motive ein strikter Beweis dafür sich nicht erbringen lasse. Doch erscheint es mir als die natürlichste Deutung dieser Worte, mag auch die Möglichkeit nicht ausgeschlossen gewesen sein, daß man durch die Einfügung der Worte „und ausreichend“ ein Veto des Präsidiums hätte ausschließen wollen. Denn es war doch unzweifelhaft, daß der Bund unter Preußens Führung stattfinden sollte. Im allgemeinen sind aber bei Bundesverhältnissen alle Staaten zu gleichem Rechte beteiligt. Auch im Deutschen Bunde hatten alle Staaten prinzipiell gleiche Rechte, und es liegt kein Grund vor, anzunehmen, daß der Norddeutsche Bund hiervon hätte abweichen sollen. Außerdem aber sollte dieser Bund ein festeres Gefüge sein wie der alte. Es war sein Hauptzweck, unter Ausschluß Österreichs eine festere Einheit zu erzielen, namentlich auch bei der Gesetzgebung. Er sollte korporative Gestalt haben im Gegensatz zu dem gesellschaftsähnlichen Verhältnisse in dem alten Staatenbunde. Infolgedessen erscheint es erklärlich, daß man diesen Gedanken, der bereits durch den Ausdruck Mehrheitsbeschluß des Bundesrats genügend zum Ausdruck gebracht war, noch durch die Zufügung der Worte „und ausreichend“ bekräftigte. Wenn man aber dieses auch nicht gelten läßt, so ist doch noch

---

[1]) Fricker S. 6ff.

[2]) Meyer, Anteil S. 64.

viel eher die Auslegung Meyers und Frormanns, daß „und ausreichend“ sich auf einen Ausschluß des Kaisers bezöge, zu rechtfertigen als die Beziehung auf den Ausschluß eines Sanktionsrechts des Bundesrats. Denn da Art. 5 RV. sich eng an Art. 62 preuß. VU. anschließt, so kann das, was durch Art. 62 nicht ausgeschlossen ist, nicht ausgeschlossen sein lediglich durch Hinzufügung des Wortes „und ausreichend“. Art. 62 preuß. VU. ist, wie wir oben gesehen haben, in dem Stile der Unterscheidung von „Zustehen“ der gesetzgebenden Gewalt und „Ausübung“ derselben verfaßt. Nicht sagt er, daß die Mehrheitsbeschlüsse der Kammern auch qualitativ gleichen Inhalt wie der Wille des Königs haben, daß, um in der heutigen Sprache zu reden, die Volksvertretung auch Anteil an der Erteilung des Gesetzesbefehls hat. Wenn nun Art. 5 lauten würde: „Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse des Bundesrats und des Reichstags ist erforderlich“, so wäre in Rücksicht auf Art. 62 preuß. VU. dadurch nicht ausgeschlossen, daß der Bundesratsbeschluß qualitativ verschieden ist von demjenigen des Reichstags. Warum sollte es aber dann ausgeschlossen sein, wenn noch das Wort „und ausreichend“ hinzutritt. Hieraus geht deutlich hervor, daß „und ausreichend“ keinesfalls auf die Sanktion des Bundesrats zu beziehen ist.[1])

Der Hauptfehler Gierkes und Kolbows, den auch Rosenberg macht,[2]) besteht m. E. darin, daß sie die Sanktion nicht im Sinne der herrschenden Meinung als alleinige Erteilung des Gesetzesbefehls fassen und dann forschen, wie

[1]) vgl. gegen die Kolbowsche Auffassung besonders Schmid, Zeitschr. f. d. ges. Staatsw. 1901 S. 294 ff.

[2]) Gierke, Grünhut Bd. 6 S. 229, 230; Haenel, Studien Bd. 2 S. 150.

die Funktionen, Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls auf die einzelnen Organe sich verteilen, sondern daß sie „die Sanktion“ als eine in manchen Staaten, nämlich dort, wo sich das Wort Sanktion in der Verfassung findet, bestehende Einrichtung auffassen und dann sehen, ob in der Reichsverfassung Bestimmungen vorhanden sind, die eine Einführung des auf diese verkehrte Weise gewonnenen und darum höchst unklaren Begriffes Sanktion in das deutsche Reichsverfassungsrecht erforderlich erscheinen lassen. Es kommt aber gerade oft vor, daß Selbstverständliches, was sich aus der Natur der Sache ergibt, in einer Verfassung nicht besonders erwähnt wird.[1])

Ein Hinweis auf die Sanktion des Bundesrats befindet sich allerdings in der Reichsverfassung, und zwar in Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1. Nicht als ob durch Art. 7, wonach der Bundesrat über die vom Reichstage gefaßten Beschlüsse beschließt, ein Sanktionsrecht des Bundesrats statuiert würde; der Art. 7 sagt aber, daß der definitive Beschluß des Bundesrats zeitlich getrennt ist von dem des Reichstags, indem er dem Beschlusse des Reichstags nachfolgt. Daraus kann nicht ein Sanktionsrecht des Bundesrats konstruiert werden. Da aber naturgemäß der Gesetzgeber seine Willenserklärung an den Schluß des staatlichen Willensbildungsprozesses setzt, um stets nach Anhörung der ihn beschränkenden Organe freie Hand zu haben, ob er dem Entwurf den Gesetzesbefehl erteilen kann oder nicht, so ist aus dem in Art. 7 anerkannten Recht der Hinterhand des Bundesrats doch auf ein Sanktionsrecht desselben zu schließen. Gierke[2]) behauptet aller-

---

[1]) vgl. Laband Bd. 2 S. 30 Anm. 1.

[2]) Gierke, Grünhut Bd. 6 S. 230.

dings, daß Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 durch Art. 5 eingeschränkt würde, was praktisch zu der Konsequenz führen würde, daß ein vom Bundesrat ausgegangener und vom Reichstag unverändert angenommener Entwurf dadurch Gesetz werden würde, der Kaiser zur Ausfertigung verpflichtet wäre, ohne daß es einer weiteren Beschlußfassung des Bundesrats bedürfte.

Diese Behauptung ist durch nichts bewiesen. Sie steht vielmehr mit der Praxis im Widerspruch, denn nach § 8 der revidierten Geschäftsordnung für den Bundesrat gelangen alle Mitteilungen des Reichstages an den Reichskanzler und werden von diesem dem Bundesrat in dessen nächster Sitzung vorgelegt. Wenn auch Art. 7 Ziff. 1 in seiner heutigen Gestalt in der Nordd. Bundesverfassung noch nicht enthalten war — er ist eine Verallgemeinerung des Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 Nordd. BV., nach welchem der Bundesrat beschloß über die dem Reichstage vorzulegenden oder von demselben angenommenen, unter die Bestimmungen des Art. 35 fallenden gesetzlichen Anordnungen —, so ist damit keineswegs erwiesen, daß während des Norddeutschen Bundes der Bundesrat das Recht der Hinterhand nicht hatte. Der Bundesrat hatte das Recht der Erteilung des Gesetzesbefehls, folglich hatte er auch das Recht der Hinterhand. Insofern ist Rosenberg recht zu geben, wenn er sich unter Bezugnahme auf die am 5. 12. 1870 im Reichstage gehaltene Rede des Präsidenten Delbrück darauf beruft, daß diese Änderung des Textes der Verfassung eine ins Gewicht fallende materielle Bedeutung nicht habe.[1])

Die Ersetzung des Wörtchens „oder“ in Art. 37 Abs. 1 Ziff. 1 Nordd. BV. bei der Verallgemeinerung dieser Vorschrift

---

[1]) vgl. Rosenberg, Annalen 1890 S. 588, 589; ähnlich wie Rosenberg auch Fricker S. 25; gegen diesen bes. Meyer, Anteil S. 48.

durch das Wörtchen „und“ in Art. 7 Abs. 1 Ziff. 1 RV., worauf Frormann[1]) besonderes Gewicht legt, scheint auch mir von Bedeutung zu sein; nicht als ob dadurch ein Sanktionsrecht des Bundesrats konstruiert würde, aber es wird dadurch m. E. bestätigt, daß ein solches bereits zur Zeit des Norddeutschen Bundes bestanden hat, daß man bei der Redaktion des Art. 7 darauf hat Rücksicht nehmen müssen und demgemäß das wenig präzise „oder“ durch das präzisere „und“ ersetzt hat.

Einen weiteren Grund zur Gleichstellung der Beschlüsse des Reichstages und des Bundesrates hinsichtlich der Gesetzgebung bildete die Eingangsformel der Gesetze: „Wir Wilhelm von Gottes Gnaden, Deutscher Kaiser, König von Preußen usw. verordnen im Namen des Reichs nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, was folgt: . . .“ Rosenberg[2]) schließt hieraus, daß Reichstag und Bundesrat gleichgeordnete Faktoren seien. „Der Beschluß des Bundesrats wird als Zustimmung, nicht als Verordnung oder Befehl bezeichnet.“ Obwohl die Frage, ob durch die eben erwähnte Formel nicht ein Sanktionsrecht des Kaisers begründet sei,[3]) nicht mit der vorliegenden zusammenfällt, so mag sie doch hier erörtert werden, da sie zu gleicher Zeit Auskunft darüber erteilt, welche Bedeutung dem Wortlaut der Formel überhaupt beizumessen ist. Die weitgehendste Konsequenz aus dem Wortlaut der Formel zieht Bornhak.[4]) Er behauptet, daß durch die jahrelange politische Praxis sich in einzelnen Beziehungen ein anerkanntes Gewohnheitsrecht

[1]) Frormann S. 64.

[2]) Rosenberg, Annalen 1900 S. 589.

[3]) Fricker S. 27; Bornhak, Arch. f. öffentl. R. Bd. 8 S. 462 ff.

[4]) Arch. f. öffentl. R. Bd. 8 S. 455 ff.; vgl. auch Grundriß S. 171 ff.

gebildet hätte, daß die Reichsverfassung in einem ihrer ursprünglichen Struktur entgegengesetzten Sinne sich ergänzt und fortgebildet hätte, so daß man bereits von einem derogierenden Reichsgewohnheitsrecht sprechen könne. So hätte sich durch den Gebrauch der gegenwärtigen Sanktionsformel eine Usualinterpretation der Verfassungsartikel derart gebildet, daß der Kaiser das Gesetz mit Zustimmung von Bundesrat und Reichstag allein gibt.[1])

Abgesehen von der Frage, wie weit gegen die Reichsverfassung ein Gewohnheitsrecht überhaupt zulässig wäre, ist zu sagen, daß nach der herrschenden Lehre und nach der Praxis der Kaiser an der gesetzgebenden Gewalt nicht teilnimmt. Die Organe der gesetzgebenden Gewalt sind nach der herrschenden Lehre in Art. 5 vollständig aufgeführt.[2])

Wenn in Art. 5 RV. auch nicht ausdrücklich gesagt ist, wie die einzelnen Organe (Bundesrat und Reichstag) sich in die Gesetzgebung teilen, so ist doch gesagt, daß nur diese Organe an der staatlichen Willensbildung mitwirken.[3]) Es

---

[1]) Nach Bornhak (Arch. f. öffentl. R. Bd. 8 S. 461 ff.) übt der Kollektivsouverän die Reichsgewalt durch drei gleichberechtigte verfassungsmäßige Organe aus. Welches Organ sich das Reich zur Ausübung seiner Souveränitätsrechte im gegebenen Fall bedienen will, ist lediglich eine Frage des positiven Verfassungsrechts. Der Bundesrat soll sich unter allen Umständen nach dem Reichstage über die Gesetzesvorlage schlüssig machen, qualitativ sind Bundesrat und Reichstag aber gleichberechtigte Organe. Der Kaiser allein erteilt den Gesetzesbefehl, die Sanktion, unter Zustimmung der beiden ersteren.

[2]) vgl. Laband Bd. 2 S. 26 ff.; Kolbow, Arch. Bd. 5 S. 84 ff.; Frormann, Arch. Bd. 14 S. 32, 77.

[3]) Da der Kaiser keinen positiven Anteil an der Bildung des gesetzgeberischen Willens überhaupt hat, so hat er auch kein allgemeines Veto (schon Hiersemenzel S. 70; ähnlich Meyer, Anteil S. 78, 79),

verbietet sich darum, aus der Reichsverfassung auf ein Sanktionsrecht des Kaisers zu schließen. Was aber die mehr als zwei, jetzt bereits vier Jahrzehnte lange politische Praxis betrifft, nach welcher die bei der Gesetzgebung beteiligten Organe sich stets bewußt gewesen wären, daß der Kaiser allein den Gesetzesbefehl erteilt, so dürfte der Umstand, daß der Kaiser sich bisher niemals geweigert hat, ein Reichsgesetz zu verkündigen, genügen, diese Behauptung zu widerlegen. Es sind auch die bei der Gesetzgebung beteiligten Faktoren sich stets bewußt gewesen, daß dem Kaiser die Sanktion nicht zustehe.[1]) Hiermit ist zugleich gezeigt, welche Bedeutung Eingangsformeln überhaupt beizulegen ist. Die Eingangsformel der Reichsverfassung ist aber der preußischen nachgebildet. Sie enthält die gesetzgebenden Faktoren und den Erlaß des formellen Gesetzesbefehls durch das dazu berufene Organ, das im Reiche allerdings ein anderes ist als dasjenige, welches den materiellen Gesetzesbefehl erteilt.[2]) Als Verordnender erscheint der Kaiser, während in Wirklichkeit der Gesetzesbefehl vom Bundesrate ausgeht. Da die Sanktionsformel schon nach dieser Richtung eine Ungenauigkeit zeigt, die mit der Wirklichkeit nicht im Einklang steht — Einführung eines bei der materiellen Gesetzgebung überhaupt nicht positiv beteiligten Organs als dasjenige, welches die

---

das ihm Dernburg (Pand. Bd. 1 S. 54), v. Martitz (Betrachtung S. 53) Fricker (S. 37) zusprechen. Davon ist zu unterscheiden die Frage, ob der Kaiser vermöge seines Ausfertigungsrechts nicht in bestimmten Fällen die Ausfertigung verweigern kann, weil die zum Zustandekommen des Gesetzes erforderlichen Voraussetzungen nicht vorliegen (darüber Laband, Reichsstaatsrecht S. 118, 119).

[1]) vgl. Meyer, Anteil S. 79: die Rede des württembergischen Justizministers Mittnacht.

[2]) vgl. hierzu Laband S. 26 ff.

Verordnung erläßt —, so ist aus der Gleichstellung von Bundesrat und Reichstag, den bei der Gesetzgebung tatsächlich beteiligten Organen, noch viel weniger auf die Wirklichkeit zu schließen.

Wir kommen nach dem Vorstehenden zu dem positiven Ergebnis: Nach dem Reichsstaatsrecht ist eine Sanktion der Gesetze (im Sinne A) erforderlich, da neben dem selbständigen Organe der Gesetzgebung, dem Bundesrat, das unselbständige Organ, der Reichstag, bei der Bildung des gesetzgeberischen Willens mitwirkt. Die Sanktion wird erteilt durch Beschluß des Bundesrats. Ist die Sanktion erteilt, so ist der Kaiser zur Ausfertigung und Verkündigung der Gesetze verpflichtet.

V. In Elsaß-Lothringen.

In Elsaß-Lothringen können zunächst Reichsgesetze kraft allgemeiner Reichskompetenz erlassen werden. Bei diesen gelten die oben angeführten Punkte. Die Landesgesetze werden nach § 1 des Reichsges. v. 2. 5. 1877 vom Kaiser mit Zustimmung des Bundesrats und Landesausschusses erlassen. Hier erteilt der Kaiser die Sanktion, Bundesrat und Landesausschuß sind nur unselbständige Organe (unbestritten). Doch bleibt nach § 2 des Reichsges. v. 2. 5. 1877 die Erlassung von Landesgesetzen im Wege der Reichsgesetzgebung vorbehalten. Bei diesen Gesetzen, den also gemäß Art. 5 RV. erlassenen, wirkt der Reichstag als beschränkendes Organ mit. Eine Sanktion im Sinne von A ist also bei ihnen vorhanden. In bezug auf die Frage, wer die Sanktion erteilt, ob Bundesrat oder Kaiser,[1]) wird der Ansicht Meyers beizupflichten sein, daß der Bundesrat die

[1]) Für ein Sanktionsrecht des Bundesrats ist Meyer, Anteil S. 81; Laband, Reichsstaatsrecht S. 187; dagegen Leoni S. 224, 225.

Sanktion erteilt. Die klare Ausdrucksweise des § 2 Reichsges. von 1877 läßt keine Annahme für das Gegenteil zu. Es ist nicht anzunehmen, daß die nach § 1 erforderliche Zustimmung des Landesausschusses nur durch diejenige des Reichstags ersetzt werden sollte. Sollten Gesetze im Wege der Reichsgesetzgebung erlassen werden, so ist für dieselben nur Art. 5 RV. maßgebend, also ein Sanktionsrecht des Kaisers ausgeschlossen.

Nach elsaß-lothringischem Rechte ist auch eine Sanktion für die „Landesgesetze“ erforderlich.

VI. In den Freien Städten.

In den drei Hansestädten, Lübeck, Bremen und Hamburg, ist Träger der Staatsgewalt das souveräne Volk. Dieses übt das Gesetzgebungsrecht aus durch zwei repräsentierende Staatsorgane, Senat und Bürgerschaft.[1]) Senat und Bürgerschaft steht die Staatsgewalt gemeinschaftlich zu. Sie üben sie aus gemäß der Verfassung, und da sie bezüglich der Gesetzgebungsbefugnis einander gleichgestellt sind, so stellen sie gemeinschaftlich den Gesetzesinhalt fest und erteilen auch gemeinschaftlich den Gesetzesbefehl.[2]) Die Gesetze werden verkündigt vom Senat. Der Senat erteilt sogar den formellen Gesetzesbefehl — Eingangsformel für Lübeck[3]) —: „Der Senat im Einvernehmen mit der Bürgerschaft hat beschlossen und verordnet hierdurch . . .“; der materielle Gesetzesbefehl geht aber von beiden gemeinschaft-

[1]) Lübeck, Verfassung v. 5. 4. 1875 Art. 4; Bremen, Verfassung vom 17. 11. 1875 § 3; Hamburg, Verfassung v. 13. 10. 1879 Art. 6.

[2]) Lübeck, Verfassung § 50; Bremen, Verfassung §§ 57, 58; Hamburg, Verfassung Art. 61.

[3]) Brückner, Staatsrecht der Hansestadt Lübeck S. 83, 84.

lich aus.[1]) Wenn eine Vorlage von dem Senate und der Bürgerschaft angenommen ist, so ist der Senat verpflichtet, dieselbe zu verkündigen; in welcher Reihenfolge die Zustimmungen gegeben sind, ist dabei gleichgültig.[2])

Wir kommen hier, da nur selbständige Organe bei der Gesetzgebung mitwirken, von denen keines das andere nur beschränkt, zu dem Resultate, daß eine Sanktion im Sinne von A in den Freien Hansestädten nicht vorhanden ist. Da der Gesetzesbefehl von beiden Organen gemeinschaftlich ausgeht, so ist er staatsrechtlich von der Feststellung des Gesetzesinhalts ununterscheidbar.

E. Ergebnis.

Fassen wir das Gesagte zusammen, so kommen wir zu dem Resultat, daß nach dem Staatsrecht des Deutschen Reiches und dem der deutschen Bundesstaaten, soweit sie Monarchien sind, eine Sanktion der Gesetze erforderlich ist.

Diejenigen Schriftsteller, die eine Sanktion in unserem Sinne leugnen bezw. in dem betreffenden Staate nicht anerkennen, billigen dem Monarchen bezw. dem Bundesrat wenigstens das Recht der Hinterhand zu.[3]) Dieses ist aber nicht gleichbedeutend mit unserer Sanktion. Denn es wäre denkbar, daß von mehreren bei der Gesetzgebung gleich-

---

[1]) s. ebenso Brückner S. 83.

[2]) In demselben Sinne auch Wolffson, Staatsrecht der Freien Hansestadt Hamburg S. 22; Klügmann, Staatsrecht der Freien Hansestadt Lübeck S. 44; Siewers, Staatsrecht der Freien Hansestadt Bremen S. 71; vgl. noch Hamburg, Verfassung Art. 77 u. 69; namentlich Brückner S. 83.

[3]) Ausgenommen Gierke in betreff des Bundesrats; s. Grünhut Bd. 6 S. 230.

gestellten Organen das eine sich das Recht der Hinterhand vorbehielte.[1]) Die Beschlußfassung des Königs nach der der Kammern und die Beschlußfassung des Bundesrats nach der des Reichstags erfolgt aber nicht auf Grund eines solchen Vorbehaltes, sie ist vielmehr der Ausfluß des Rechtes dieser Organe, allein den Gesetzesbefehl zu erteilen.

---

[1]) Was Rehm, der Monarch und Volksvertretung als gleichberechtigte selbständige Organe ansieht, auch anerkennt.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Ich, Georg Alfons Bernhard Schmidt, wurde geboren am 18. August 1887 zu Lissa i. P. Meine Eltern sind der Kgl. Kreisschulinspektor Schulrat Franz Schmidt in Deutsch-Krone und dessen Ehefrau Antonie geb. Herkner. Ich bin preußischer Staatsangehörigkeit und katholischen Bekenntnisses.

Nach dem Besuch der Kgl. Gymnasien zu Allenstein und Deutsch-Krone bestand ich in Deutsch-Krone Ostern 1907 die Reifeprüfung.

Hierauf studierte ich die Rechts- und Staatswissenschaften zu Tübingen, Berlin, München und Breslau und bestand in Breslau am 13. Juni 1910 die erste juristische Prüfung und am 28. Juni 1910 die mündliche Doktorprüfung.

Am 11. Juli 1910 wurde ich bei dem Kgl. Amtsgericht zu Deutsch-Krone als Referendar verpflichtet.